

مركز دراسات الوحدة العربية

تنمية للضياع !
أم ضياع لفرص التنمية ؟

(محصلة التغيرات المصاحبة للنفط في بلدان مجلس التعاون)

الدكتور علي خليفة الكواري

تنميـة للضيـاع !
أم ضيـاع لفـرص التـنمية ؟

(محصلة التغيرات المصاحبة للنفط في بلدان مجلس التعاون)

GIFTS 2006
The Swedish Institute
Alexandria



مركز دراسات الوحدة العربية

تنمية للضياع !
أم ضياع لفرص التنمية ؟

(محصلة التغيرات المصاحبة للنفط في بلدان مجلس التعاون)

الدكتور علي خليفة الكواري

الفهرسة أثناء النشر - إعداد مركز دراسات الوحدة العربية

الكواري، علي خليفة

تنمية للضياع! أم ضياع لفرص التنمية؟ (محصلة التغيرات المصاحبة للنفط في بلدان مجلس التعاون) / علي خليفة الكواري.

٣٠٠ ص.

ببليوغرافية: ص ٢٨٥ - ٢٩٣.

يشتمل على فهرس.

١. التنمية - مجلس التعاون لدول الخليج العربية. ٢. النفط - مجلس التعاون لدول الخليج العربية. أ. العنوان.

338.9536

«الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبّر بالضرورة
عن اتجاهات يتبناها مركز دراسات الوحدة العربية»

مركز دراسات الوحدة العربية

بناية «سادات تاور» شارع ليون ص.ب: ٦٠٠١ - ١١٣ - بيروت - لبنان

تلفون: ٨٦٩١٦٤ - ٨٠١٥٨٢ - ٨٠١٥٨٧

برقياً: «مرعربي» - فاكس: ٨٦٥٥٤٨ (٩٦١١)

الطبعة الأولى: بيروت، كانون الثاني/ يناير ١٩٩٦

الطبعة الثانية: بيروت، ايار/ مايو ١٩٩٦

إهداء

الى ذكرى والدي

خليفة بن علي رحمه الله وأسكنه فسيح جناته

المحتويات

قائمة الأشكال

تقديـم

كانت فكرة هذه الدراسة تشغلني منذ زمن بعيد. وجاءت الفرصة السانحة عندما طلب مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تقديم استشارة حول آفاق التنمية في قطر. فكان علي من أجل ذلك أن أتعمق في فهم أوضاع الإنسان والاقتصاد والإدارة والمجتمع من أجل تقديم تلك الاستشارة. فوجدت نفسي منهمكاً في حقل من الدراسات شغل اهتمامي طوال عقد السبعينيات حتى منتصف الثمانينيات، حيث انصرفت عنه بعد أن قيل كل ما يمكن أن يقال. ومع الأسف وجدت الأوضاع التي قمت بدراستها من جديد قد تفاقمت خطورتها، ووصلت إلى أبعد مما حاولت مع زملاء آخرين ـ داخل منتدى التنمية وخارجه ـ التحذير من خطورة الوصول إليها. فكان علي أن أواصل الدراسة وأن أتناول حقولاً لم يسبق لي دراستها، من أجل فهم أسباب التردي وإدراك تداعياته. فاستغرقت الدراسة عامين من خريف ١٩٩٣ إلى صيف ١٩٩٥. وكانت الدراسة محاولة لرصد الواقع من منظور مختلف عن المنظور الرسمي والإعلامي. وما كانت قطر سوى «حالة دراسية»، أردت من تعميق الدراسة لمختلف أوضاعها، أن نفهم بشكل أفضل محصلة التغيرات التي صاحبت عصر النفط في المنطقة (أقطار مجلس التعاون لدول الخليج العربية). وذلك قبل تقديم استشارة حول آفاق التنمية في قطر، والتي ما زلت أعتقد أنها آفاق رحبة في قطر وفي غيرها من بلدان المنطقة. هذا إذا توفرت الإرادة السياسية وعبّرت عن التزامها بوضع حدٍّ لنمط «تنمية» الضياع الذي يقود إليه مسار التغيرات الاقتصادية والاجتماعية الراهنة.

وإذا كان لا بد من تقديم فصول الدراسة، فإن الفهرس العام وفهارس الأقسام والفصول أكثر تعبيراً عما يمكن إيراده في هذه المقدمة. ويكفي أن يُذكر بأن الدراسة تتكون من أربعة أقسام:

أولها: حول الإنسان، ويتضمن ثلاثة فصول هي: السكان، وقوة العمل، والتعليم.

وثانيها: الموارد الاقتصادية، ويتضمن خمسة فصول هي: الزيت، والغاز الطبيعي، والميزانية العامة، والموارد الزراعية، والموارد البحرية.

وثالثها: الإدارة، ويتضمن فصلاً واحداً أطلق عليه «إدارة اليسر»، وذلك من أجل تفسير توجهات الإدارة الحكومية وأساليبها التي ابتعدت بالإدارة في المنطقة عن محتواها الفني والمهني. كما وضعتها في مآزق عندما تراجعت عائدات النفط، وأصبح أمر مواجهة ذلك المأزق يتطلب اليوم إصلاحاً جذرياً شاملاً يتعدى نطاق الإدارة العامة.

والقسم الرابع: يتناول المجتمع باعتباره الوعاء الذي صبّت فيه التغيرات المصاحبة للنفط فوضعته مُحصّلتها على مفترق طرق، فإما أن يعيد المواطنون الإعتبار إلى دورهم الإنتاجي والسياسي والثقافي ويصبحون ـ قولاً وفعلاً ـ التيار الرئيسي في المجتمع، أو أن ينزلق المجتمع إلى التفكك والنكوص ـ لا قدّر الله ـ هذا إذا استمر فقدان النسق الاجتماعي، واستمرّت التغيرات العشوائية في مسارها، واستحال أن يتم ضبطها بقيود اجتماعية الهدف وعقلانية المنهج لما فيه تحقيق المصالح العليا لشعوب المنطقة.

وأخيراً كان لا بد من كلمة توضيحية في الختام، تشير إلى أهم نتائج الدراسة وأخطرها، المتمثلة في نفي صفة النمو الاقتصادي وتسميات عملية التنمية بكل صفاتها المستحبة عن محصلة التغيرات التي صاحبت عصر النفط في المنطقة. وقد كان نفي صفة التنمية، باعتبارها عملية حضارية مجتمعية شاملة، عن تلك التغيرات العشوائية معنياً بالمستقبل أكثر من اهتمامه بالماضي، لذلك حذرت تلك الكلمة الختامية من خطورة تحول تلك التغيرات إلى نمط في «تنمية» الضياع بعد أن كانت السبب وراء ضياع فرص التنمية في الماضي. كما بيّنت الكلمة الختامية أسباب انسحاب نتائج الدراسة على المنطقة ككل ـ من دون أن تتجاهل الفروق الكميّة والزمنية بين دول المنطقة ـ هذا على الرغم من تركيز الدراسة على قطر باعتبارها **«حالة دراسية»** من أجل تعميق التحليل وتوضيح المسار. وعبّرت الكلمة الأخيرة عن عتبها على تهاون أهل المنطقة إزاء المخاطر المحيقة بمجتمعاتهم.

وقد مرّت الدراسة بمرحلتين: المرحلة **الأولى**: أُعدت بحوث منفصلة حول

موضوعات الدراسة بلغت عشرة بحوث، نشر ثمانية منها في دوريات عربية محكمة، ونشر إثنان منها ـ بسبب كبر حجمهما ـ في كتيبات منفصلة. والمرحلة **الثانية**: جمعت البحوث العشرة بعد أن تمّ تصنيفها إلى أقسام وفصول، وتمّت معالجتها وإعادة النظر فيها بما يتناسب ومتطلبات الدراسة الواحدة، مع الأخذ في الإعتبار الملاحظات التي أبديناها على البحوث.

وجدير بالذكر أن الدراسة انطلقت من حصيلة دراسات أخرى، واعتمدت تعريفاً للكاتب تمّ تطوير تركيبه والاتفاق حول مضمونه على مراحل. كما تمّ اختياره «باعتباره ممثلاً للمفاهيم العربية المقترحة وجامعاً لعناصرها العديدة. . .»[1]. ووفقاً لذلك التعريف فإن «التنمية الاقتصادية ـ الاجتماعية الشاملة عملية مجتمعية واعية وموجهة إلى إيجاد تحولات هيكلية تؤدي إلى تكوين قاعدة وإطلاق طاقة إنتاجية ذاتية يتحقق بموجبها تزايد منتظم في متوسط إنتاجية الفرد وقدرات المجتمع ضمن إطار من العلاقات الاجتماعية يؤكد الارتباط بين المكافأة والجهد ويعمق متطلبات المشاركة مستهدفاً توفير الاحتياجات الأساسية وموفراً لضمانات الأمن الفردي والاجتماعي والقومي»[2].



وأخيراً وليس آخراً لا يفوتني ـ في ختام هذه المقدمة ـ أن أتقدم بالشكر للمدير الإقليمي لمكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. كما أتقدم بالشكر إلى **مركز دراسات الوحدة العربية** للقيام بنشر هذه الدراسة. وجزيل الشكر وعظيم الإمتنان موصول لكل من ساهم بالرأي والنصيحة والنقد والمناقشة والحوار، ونبّه إلى الأخطاء والمنزلقات والقصور، وكذلك كل من أمدّ هذه الدراسة بالمصادر أو شارك في إعدادها بوجه من الوجوه أو شجّع أو تعاطف مع فكرة إخراجها إلى حيّز الوجود. وأصحاب الفضل كثيرون يعجز القلم عن إيفائهم الشكر والتقدير اللذين يستحقون، وتحول ظروف كثرتهم وصلة القرابة مع بعضهم دون ذكر أسمائهم، وإيفائهم ما يستحقون من تقدير. فإليهم جميعاً خالص التقدير وعظيم الإمتنان لما

---

(١) محمد لبيب شقير، **الوحدة الاقتصادية العربية: تجاربها وتوقعاتها**، ٢ ج (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٦)، ص ١٦٦.

(٢) علي خليفة الكواري، **نحو استراتيجية بديلة للتنمية الشاملة: الملامح العامة لاستراتيجية التنمية في إطار اتحاد أقطار مجلس التعاون وتكاملها مع بقية الأقطار العربية** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٥)، ص ١١٧.

أغنوا هذه الدراسة به من فكر ووفّروه لها من مصادر وقدموه من مساعدة. وغني عن القول إنني وحدي مسؤول عما يعتريها من نقص ويشوبها من تقصير.

القسم الأول

الإنســـان

الفصل الأول

الخلل السكاني

الخلل السكاني في بلدان «مجلس التعاون لدول الخليج العربية» مشكلة هيكلية كثر الحديث عنها منذ عقدين من الزمن. وما زالت هذه المشكلة حتى وقتنا الحاضر تتفاقم، وتنذر بمخاطر مصيرية لا حاجة إلى تكرار ذكرها. وعلى الرغم من الاهتمام الأهلي والحكومي بموضوع الخلل السكاني ومخاطر الهجرة، إلا أن الإجراءات التي تبدو في ظاهرها متشدّدة قد عجزت عن إيقاف تفاقم الخلل السكاني في دول المنطقة. ويعود بعض ذلك الفشل إلى عدم تفهم أسباب الخلل السكاني. ومن أهمها إخراج المواطنين من سوق العمل، ونشوء نمط من الاحتياجات الاستهلاكية الهامشية التي تعتمد على العمالة الوافدة من ناحية، وعدم إدراك حدّة الظروف الطاردة للعمالة الوافدة في البلدان المكتظة بالسكان بسبب البطالة الهيكلية المتزايدة في دول العالم الثالث، من ناحية أخرى.

وفي هذا الفصل عودة إلى تناول الخلل السكاني في قطر من خلال عرض حجم السكان وتركيبهم وخصائصهم. وهذا العرض الموجز هو تحديث وتذكير بالدراسة التي تمّ إعدادها في عام ١٩٨٢ تحت عنوان **نحو فهم أفضل لأسباب الخلل السكاني في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط**[١]. ولذلك لم يتم هنا التطرّق بالتفصيل إلى سبل تصحيح الخلل السكاني، التي ذكرناها في الدراسة التي سبقت الإشارة إليها. فالمهم في هذه المرحلة هو إدراك حجم هذه المشكلة وتفاقمها،

(١) علي خليفة الكواري، نحو فهم أفضل لأسباب الخلل السكاني في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط، منشورات مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، الإصدارات الخاصة؛ ١٠ (الكويت: شركة المطبعة العصرية، ١٩٨٣).

واستيعاب أبعادها وتداعياتها إذا تُركت من دون حلّ جذري. وبعد إدراك ذلك واستيعاب أبعاده، ونمو إرادة التنفيذ، فإن إصلاح ظاهرة الخلل السكاني تصبح مسألة فنية مقدوراً عليها تدريجياً مهما تكن الصعوبات.

وفي ما يلي نتناول الموضوع في ثلاث نقاط: **أولاها**: حجم السكان. **وثانيتها**: تركيب السكان. **وثالثتها**: الخصائص العامة للسكان.

أولاً: حجم السكان

ارتفع تقدير سكان قطر إلى ٥٥٩ ألف نسمة في منتصف عام ١٩٩٣، وبلغ عدد القطريين منهم ١٢٦ ألف نسمة، والعرب ١٠٦ آلاف نسمة، والأجانب ٣٢٧ ألف نسمة. وقد تصاعد عدد السكان في قطر منذ أن بدأ تصدير النفط فيها، فبلغ تقديرهم ٥٠ ألف نسمة عام ١٩٥٧، بعد أن كان عددهم قد هبط إلى نحو ١٦ ألف نسمة فقط في عام ١٩٤٥. وفي أول إحصاء للسكان في قطر عام ١٩٧٠ بلغ عدد السكان ١١١ ألف نسمة، ثم تصاعد إلى ٣٦٩ ألف نسمة في تعداد عام ١٩٨٦. ومنذ عام ١٩٨٦ واصل عدد السكان ارتفاعه، نتيجة تدفق الهجرة من الدول المكتظة بالسكان في شبه القارة الهندية وجنوب شرق آسيا. هذا على الرغم من الهبوط الحاد في أسعار النفط وتراجع النشاطات الاقتصادية وهبوط الإنفاق العام في أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات. ونلاحظ خلال هذه الفترة من التراجع الاقتصادي استمرار تصاعد عدد السكان إلى ٥٥٩ ألف نسمة بحلول منتصف عام ١٩٩٣ (الشكل رقم (١ ـ ١)) وهو اليوم ـ مطلع عام ١٩٩٥ ـ يناهز ٦٠٠ ألف نسمة، تبلغ نسبة عدد المواطنين منهم نحو الخمس فقط.

هنا يكمن وجه الخلل الرئيسي في تركيبة السكان، بل يكمن وجه الخطأ الكبير في توجهات التغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها البلاد منذ أن دخلت عصر النفط. فالمواطنون اليوم قلة، لا يزيدون كثيراً على خمس السكان، بينما يشكل الوافدون نحو أربعة أخماس السكان. هذا على الرغم من أن نحو نصف المواطنين من الذين اكتسبوا الجنسية حديثاً. ومما يؤسف له حقاً أن أخطار تدفق الهجرة غير المبررة من وجهة نظر التنمية البشرية والتنمية عامة، بل من ناحية اعتبارات الأمن الوطني، لم تلق الاهتمام والحزم الفعالين. ونتيجة لذلك تدنت نسبة المواطنين من ٤٠,٥ بالمئة عام ١٩٧٠ إلى ٢٦,٤ بالمئة عام ١٩٨٦، وإلى ٢٢,٥ بالمئة في منتصف عام ١٩٩٣. وهي الآن نحو ٢١,٥ بالمئة، وتتناقص بنحو ١ بالمئة

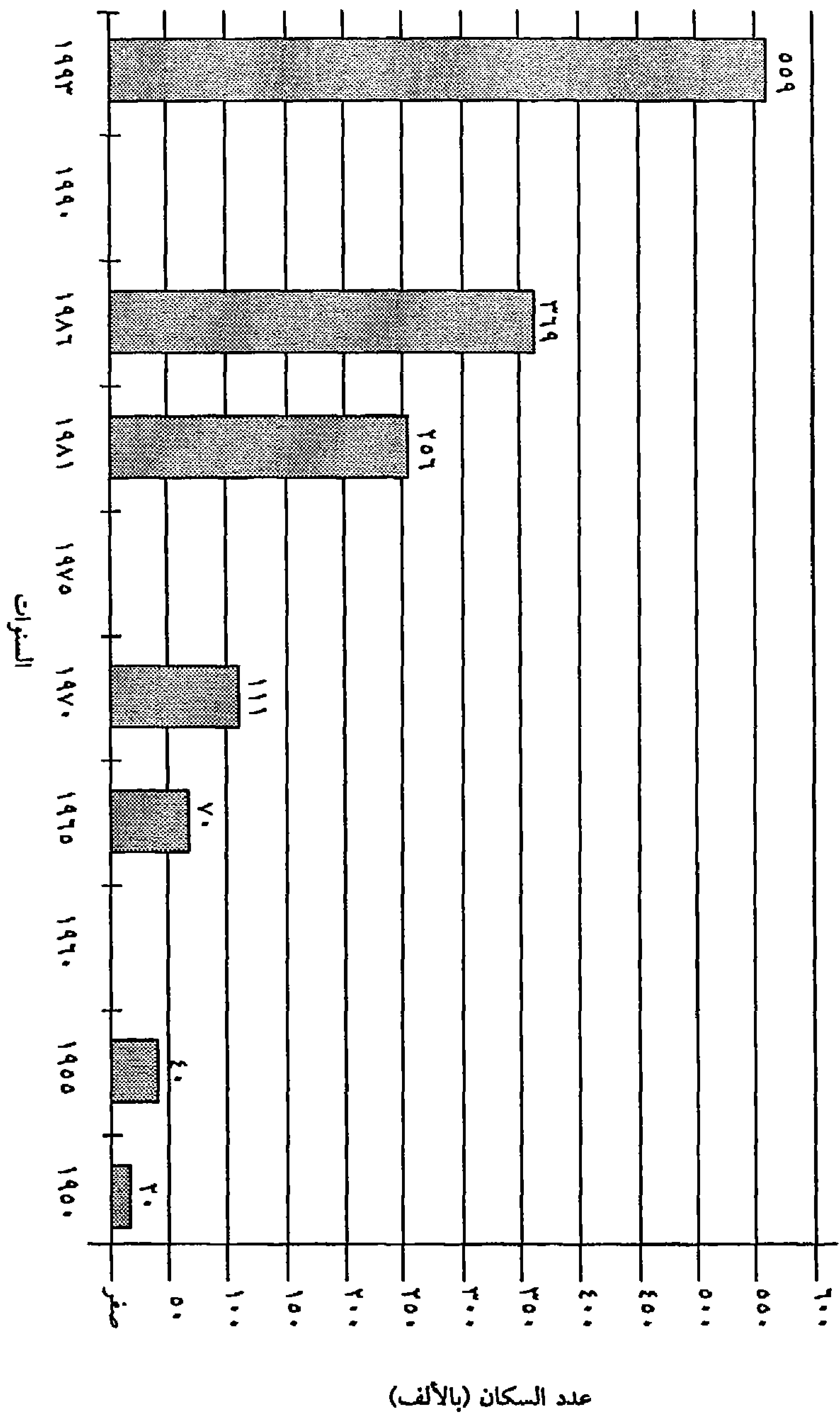
من إجمالي السكان سنوياً. وقد أصبح القطريون نتيجة لذلك أقلية من الأقليات التي يتكون منها سكان قطر، وهم اليوم أو غداً ليسوا بالضرورة أكبر الأقليات حجماً. ويلاحظ أن الوافدين إلى قطر قد تدفقوا دائماً بمعدل أعلى من معدل النمو الطبيعي للمواطنين، بصرف النظر عن حقب اليسر أو العسر النسبي التي مرّت بها قطر منذ أن بدأت تصدير النفط في عام ١٩٤٩. وهذا يؤكد أن مستوى الرواتب والأجور مهما انخفضت، وشروط الخدمة مهما تدنت، فإنها ستبقى جاذبة للعمالة غير الماهرة من الدول المكتظة بالسكان، بل إن انخفاض الرواتب والأجور وتدني شروط الخدمة، منذ أن هبطت أسعار النفط عام ١٩٨٦، قد أدّى ـ على نقيض ما يُفترض أو يُتوقع ـ إلى زيادة تدفق العمالة اليدوية غير الماهرة من شبه القارة الهندية وجنوب شرق آسيا على حساب العمالة العربية والعمالة الماهرة التي كانت تتقاضى أجوراً مرتفعة نسبياً. وجدير بالذكر أن ظاهرة تدفق الهجرة إلى أقطار المنطقة تدفعها بالدرجة الأولى عوامل الطرد في الدول المصدرة للعمالة. وتتزايد هذه العوامل اليوم بسبب انتشار البطالة وتفشي الفقر، نتيجة فشل جهود التنمية في الدول المكتظة بالسكان، وعجزها عن توفير فرص عمل تسد حاجة قوة العمل المتزايدة فيها. ومما هو جدير بالتأكيد أيضاً أن القيود الإدارية على الهجرة مهما بدت متشددة وغير عادلة، فإنها قاصرة عن وقف تدفق الهجرة المدفوعة بعوامل الطرد، والتي تتوفر لها قنوات ومسالك وفرص الدخول إلى البلاد بفضل تكوّن مصالح وآليات في الدول المصدرة للعمالة والمستوردة لها، تجعل من استقدام العمالة تجارة رابحة على حساب بلد الاستقبال وعلى حساب الوافد المسكين الباحث عن فرص عمل كريم.

ثانياً: تركيب السكان

وإلى جانب تزايد هذا الخلل السكاني الخطير، فإن تركيبة سكان قطر مختلّة أيضاً من جوانب أخرى، منها تركيب السكان من حيث الجنس حيث لا تتجاوز نسبة الإناث في السكان ٣٠,٨ بالمئة عام ١٩٩٣، بعد أن انخفضت من المستوى المتدني الذي كانت عليه في إحصاء عام ١٩٨٦ والبالغ ٣٢,٩ بالمئة من إجمالي السكان. وهذه النسبة لغير الناطقين باللغة العربية (الأجانب) متدنية جداً، حيث لا تتجاوز نسبة الإناث منهم ٢١ بالمئة عام ١٩٩٣ (الشكل رقم (١ ـ ٢)). هذا على الرغم من أن أغلب النساء الأجنبيات هنّ من العازبات اللاتي يعملن في خدمة

الشكل رقم (١ - ١)

تطور اجمالي سكان قطر، سنوات مختارة: ١٩٥٠، ١٩٥٥، ١٩٦٥، ١٩٧٠، ١٩٨١، ١٩٨٦، ١٩٩٣



عدد السكان (بالألف)

المنازل. ويشير هذا الخلل إلى شذوذ التركيبة السكانية التي تجعل البلد بمثابة معسكر عمل، أغلبيته العظمى من الذكور العزاب. كما ينذر هذا الخلل بانفتاح مصدر للهجرة يصعب التحكّم فيه إذا ما تمّت مراعاة اعتبارات لمّ الشمل الذي تنص عليه الاتفاقية الدولية للعمل.

ويتمثل الخلل السكاني الخطير الآخر في ما يتعلق بتركيبة السكان من حيث اللغة والثقافة. فالعرب لم يعودوا غالبية السكان، واللغة العربية لم تعد تنطق بها سوى نسبة متدنية باستمرار، حيث انخفضت نسبة اجمالي القطريين وبقية العرب الآخرين من ٦١,٤ بالمئة عام ١٩٧٠ الى ٥١ بالمئة عام ١٩٨٦، وإلى ٤١,٦ بالمئة فقط عام ١٩٩٣(الشكل رقم(١ ـ ٣)). وتتناقص هذه النسبة بسرعة خصوصاً منذ عام ١٩٩٠، بسبب القيود الادارية على الهجرة من عدد من البلدان العربية، ونتيجة لتدني الرواتب والأجور وشروط الخدمة التي أدت إلى إحلال الأجانب محل العرب في كثير من الأعمال. ويشير هذا الخلل الثقافي إلى صعوبة استيعاب أغلب المهاجرين واستحالة اندماجهم في المجتمع القطري وبقاء المجتمع باستمرار على شكل كتل ثقافية وإثنية متنافرة، تختلف من حيث العادات والتقاليد واللغة، ومن حيث مرجعية كل كتلة منها وتطلعاتها وآمالها وآلامها مع الكتل الثقافية الأخرى. كما ينذر هذا الخلل الثقافي والإثني بصراعات، أطرافها مصالح دول إقليمية، لا قبل لدول المنطقة على الوقوف أمامها، تؤيّد مطالبها باعتبارات إنسانية يصعب التملص منها.

ثالثاً: الخصائص العامة للسكان

ويتصف سكان قطر أيضاً بخصائص مهمة أوضحها إحصاء عام ١٩٨٦، يحسن ذكرها هنا[٢].

أولاها: أن سكان قطر يتسمون بدرجة عالية من الشبابية بسبب الهجرة، حيث إن أغلب المهاجرين في سن العمل. لذلك نجد أن نسبة الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ ـ ٤٤ سنة يمثّلون ٦١,٦ بالمئة من إجمالي السكان. وهذه النسبة أعلى في ما يتعلق بالأجانب حيث بلغت ٧٥ بالمئة من إجمالي غير الناطقين باللغة العربية.

(٢) قطر، الجهاز المركزي للإحصاء، «جداول تفصيلية حول إحصاء ١٩٨٦».

ثانيتها: ارتفاع نسبة من هم دون سن العمل أو على مقاعد الدراسة من القطريين حيث بلغت نسبة الذين هم أقل من ٢٠ عاماً ٥٦,٥ بالمئة من إجمالي القطريين.

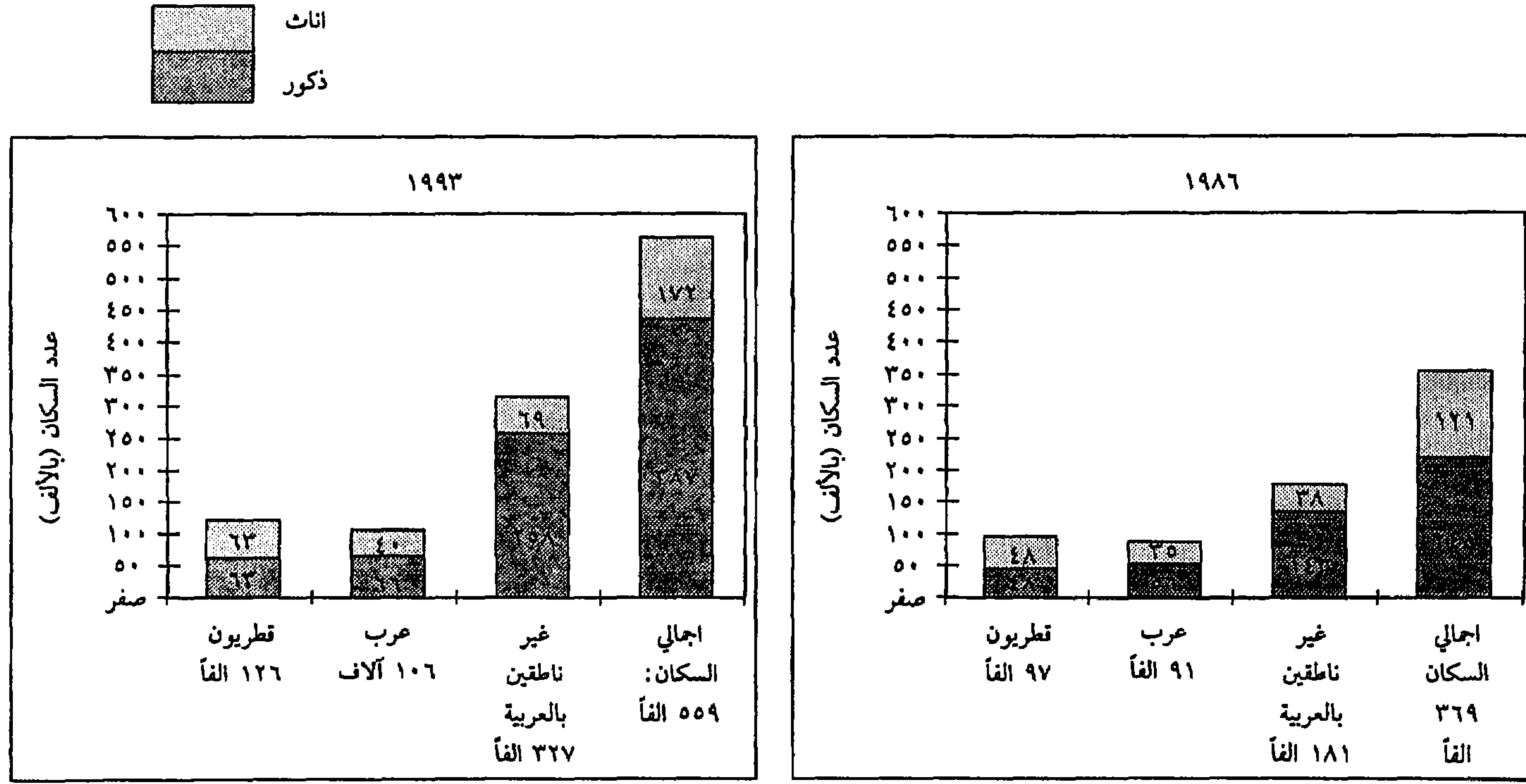
ثالثتها: ارتفاع نسبة من لا يحملون مؤهلات دراسية، على الرغم من كون معظم السكان من الوافدين الذين كان من السهل اشتراط حصولهم على مؤهل دراسي قبل التصريح لهم بدخول البلاد. ومن المفارقات أننا نجد أن نسبة من لا يحملون مؤهلاً دراسياً من الأجانب الذين تزيد أعمارهم على عشر سنوات ٥٧,٢ بالمئة من إجمالي الوافدين الأجانب، بينما تبلغ هذه النسبة في ما يتعلق بالعرب ٣٣,١ بالمئة، وبالنسبة إلى القطريين الذين تجاوزت أعمارهم عشر سنوات كانت ٤٩,٦ بالمئة.

رابعتها: ارتفاع معدل الأمية نسبياً على الرغم من تعميم التعليم في قطر منذ عام ١٩٥٦ وإتاحة الفرص المجانية لدخول كل من هم في سن الدراسة إلى المدارس، حيث نجد أن نسبة الأمية بين القطريين بلغت ١٥,٤ بالمئة في ما يتعلق بالذكور، ٢٩,١ بالمئة، في ما يتعلق بالإناث. وهذا يشير إلى أن معظم الذين مُنحت لهم الجنسية القطرية خلال العقدين الآخرين هم من الأميين، وكذلك نجد أن نسبة الأمية مرتفعة أيضاً في ما يتعلق بالوافدين، حيث هي بالنسبة إلى الوافدين العرب ١٢,٣ بالمئة، وبالنسبة إلى الوافدين الأجانب ٢٦,٥ بالمئة، ومتماثلة بالنسبة إلى الإناث والذكور.

خامستها: تركز السكان في مدينة الدوحة وضاحيتها القريبة الملتصقة بها الريان، حيث بلغت نسبة الساكنين فيهما ٨٣,٨ بالمئة من إجمالي سكان قطر.

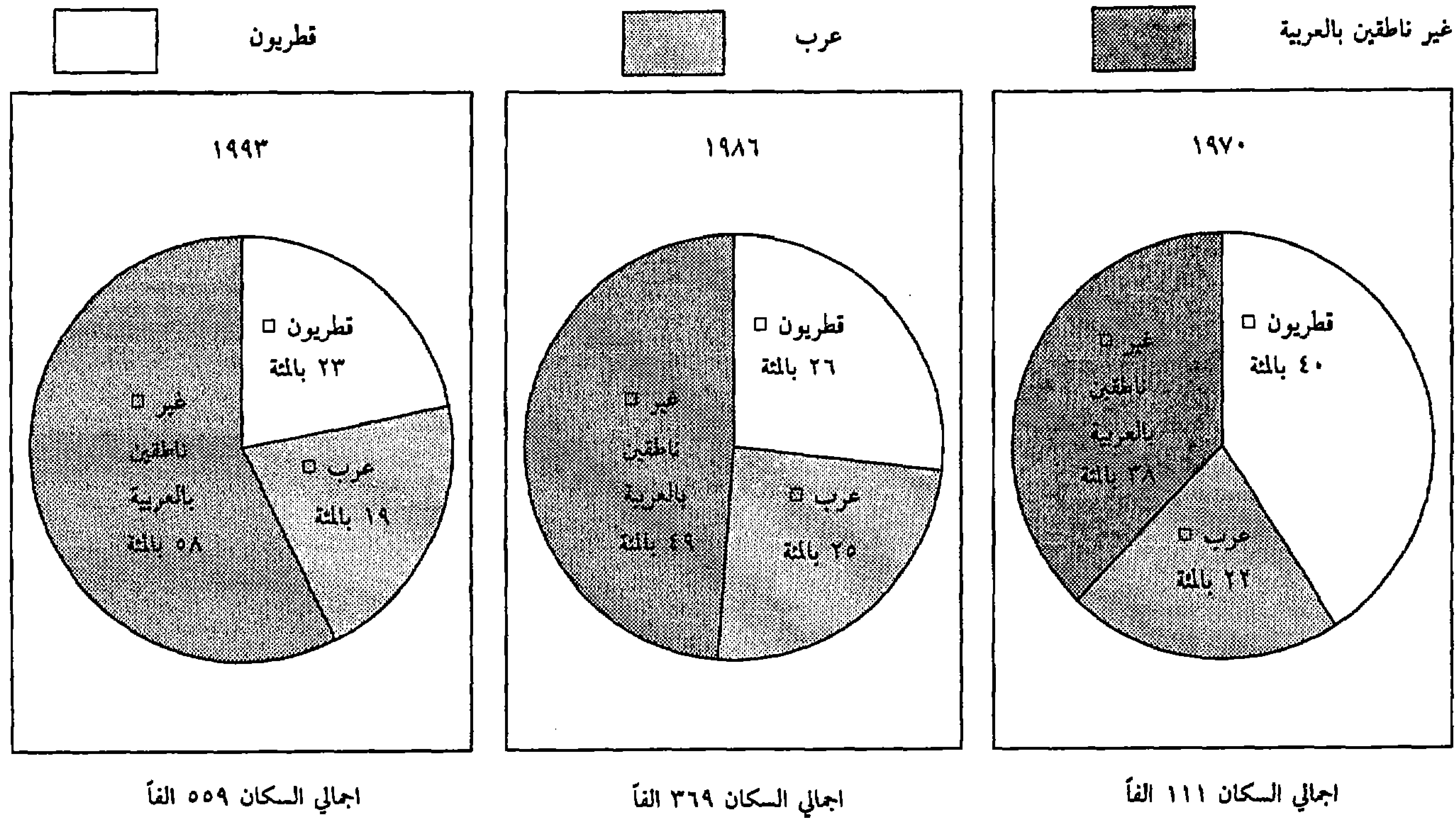
الشكل رقم (١ ـ ٢)

تركيب سكان قطر من حيث الجنس والجنسية، سنوات مختارة: ١٩٨٦، ١٩٩٣



الشكل رقم (١ ـ ٣)

تركيب سكان قطر من حيث الجنسية، سنوات مختارة: ١٩٧٠، ١٩٨٦، ١٩٩٣



الفصل الثاني

الإعتماد على العمالة غير العربية

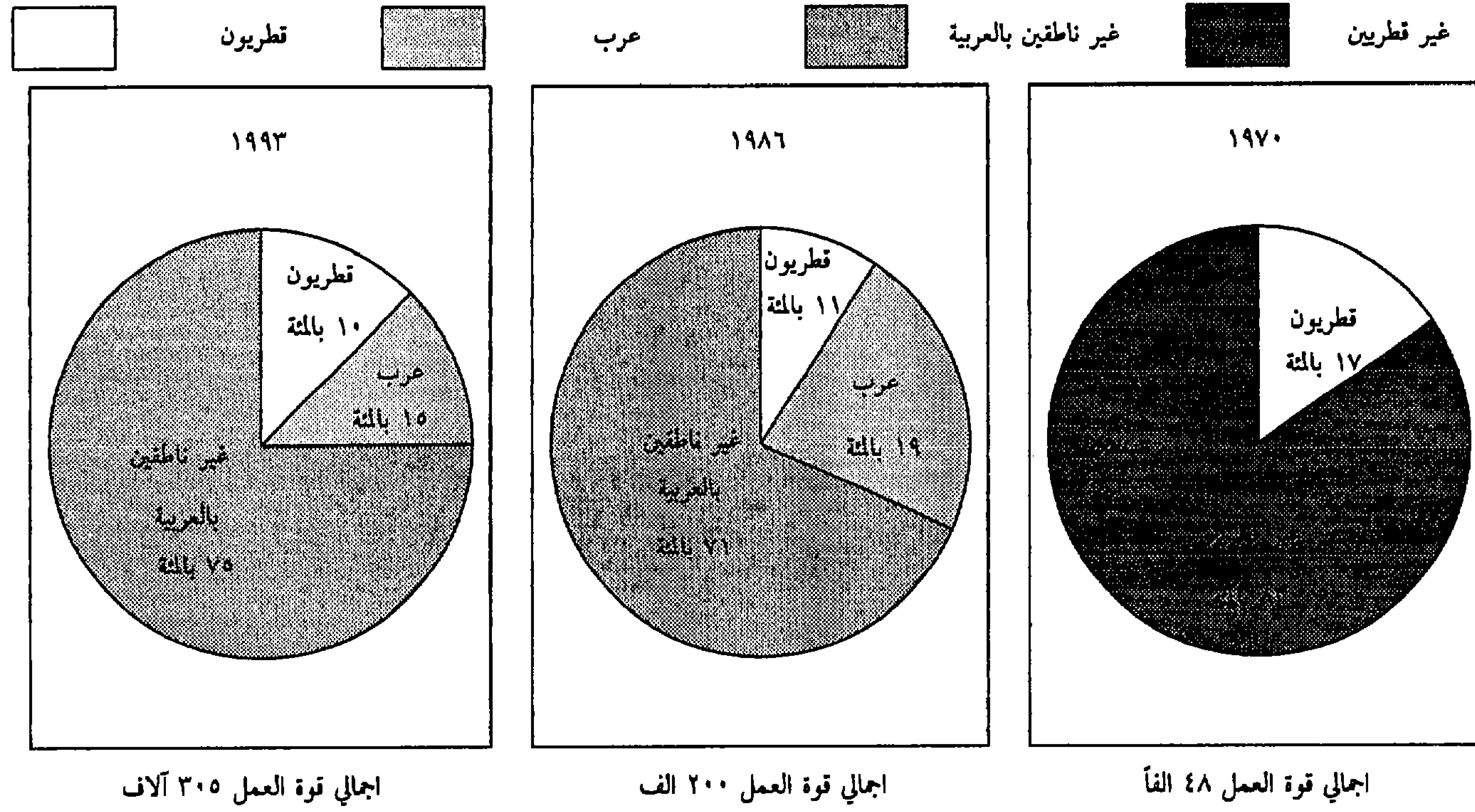
في منتصف عام ١٩٩٣ بلغ تقدير إجمالي قوة العمل في قطر ٣٠٥ آلاف، منهم ٣٠ ألفاً فقط من المواطنين (٩,٩ بالمئة) و٤٥ ألفاً من العرب الآخرين (١٤,٨ بالمئة)، بينما بلغ عدد الأجانب ٢٣٠ ألفاً (٧٥,٣ بالمئة) غالبيتهم العظمى من رعايا الدول المكتظة بالسكان في شبه القارة الهندية وجنوب شرق آسيا (الملحق رقم (١)).

وقد شهدت قطر تضخماً مطّرداً في قوة العمل واختلالاً متفاقماً في تركيبتها لصالح غير الناطقين باللغة العربية من العمالة الآسيوية، رخيصة الأجر، متدنية المستوى التعليمي والمهني، والعاملة في قطاعات هامشية. فارتفع حجم قوة العمل من ٤٨ ألفاً فقط عام ١٩٧٠ إلى ٢٠٠ ألف عام ١٩٨٦، وإلى ٣٠٥ آلاف عام ١٩٩٣. وقد رافق هذا التضخم المطّرد في حجم قوة العمل هبوط مستمر في نسبة القطريين من ١٦,٨ بالمئة عام ١٩٧٠ إلى ١٠,٤ بالمئة عام ١٩٨٦، وإلى ٩,٩ بالمئة فقط عام ١٩٩٣. هذا على الرغم من ارتفاع حجم قوة العمل المواطنة من ٨ آلاف عام ١٩٧٠ إلى ٣٠ ألفاً عام ١٩٩٣ (الشكل رقم (٢ ـ ١)). ويلاحظ أيضاً انخفاض مساهمة الإناث بشكل عام في قوة العمل حيث لا تتعدى مساهمتهن العشر بينما يشكلن نحو ثلث السكان (الشكل رقم (٢ ـ ٢)).

وجدير بالملاحظة أن تزايد حجم قوة العمل في قطر وتدفق العمالة الوافدة ليس لهما علاقة وثيقة بتزايد النشاطات الإنتاجية ذات الفائض الاقتصادي، مثل نشاطات استخراج وتكرير ومعالجة الزيت والغاز، والصناعات التحويلية الثقيلة.

الشكل رقم (٢ ـ ١)

تطور تركيب قوة العمل من حيث الجنسية، سنوات مختارة: ١٩٧٠، ١٩٨٦، ١٩٩٣



كما أنهما ليسا وثيقي الصلة باحتياجات المؤسسات العامة الاقتصادية، أو متطلبات الشركات المساهمة في قطاعات المال والفنادق والصناعة والمواصلات. فكل هذه النشاطات الاقتصادية لا تستوعب مجتمعةً أكثر من عُشر قوة العمل في قطر على أحسن تقدير، على الرغم من أنها تولد أكثر من ثلثي الناتج المحلي الإجمالي. وإنما نجد أن قوة العمل تتركز أساساً في قطاعي الخدمات الحكومية وقطاع خدمة المنازل، حيث استوعب قطاع خدمة المجتمع والخدمات الاجتماعية وحده نحو نصف إجمالي قوة العمل في قطر (٤٨,٢ بالمئة) وفقاً لإحصاء عام ١٩٨٦[(١)]. وهذه النسبة أعلى اليوم - بكل تأكيد - في ضوء زيادة حجم قوة العمل من ٢٠٠ ألف عام ١٩٨٦ إلى ٣٠٥ آلاف عام ١٩٩٣، من دون مبرر اقتصادي أو داع إنتاجي، وإنما تلبية لحمّى الاستهلاك التي أفرزتها ظروف الوفرة واستمرار تداعياتها بعد ذلك.

كذلك لم يكن الارتفاع المطّرد في حجم قوة العمل انعكاساً دائماً لارتفاع متوسط دخل الفرد، أو تزايد حجم الناتج المحلي الإجمالي، أو تلبية لاحتياجات حركة الإنشاء والتعمير، وإقامة المشروعات الاستثمارية الجديدة، أو نتيجة لتصاعد حجم الإنفاق العام. ففي حين انخفض متوسط دخل الفرد، وهبط حجم الناتج المحلي الإجمالي، وتدنّى مستوى الإنفاق العام، وتراجعت حركة الإنشاء والتعمير والاستثمار، منذ عام ١٩٨٦[(٢)]، بسبب تراجع الطلب العالمي على النفط وانهيار أسعاره، فإن تدفق العمالة الآسيوية الهامشية رخيصة الأجر، قد استمر يتزايد على عكس التوقعات المنطقية كافة. وكما يتضح من (الشكل رقم (٢ - ٣)) فقد أدّى ذلك إلى ارتفاع حجم قوة العمل باطراد، من الحجم المتضخم الذي وصلت إليه عام ١٩٨٦ والبالغ ٢٠٠ ألف إلى ٢١٨ ألفاً عام ١٩٨٧، و٢٣٦ ألفاً عام ١٩٨٨، و٢٥٣ ألفاً عام ١٩٨٩، و٢٧٢ ألفاً عام ١٩٩٠، و٢٨٣ ألفاً عام ١٩٩١ و٢٩٤ ألفاً عام ١٩٩٢، وإلى ٣٠٥ آلاف في منتصف عام ١٩٩٣، وذلك بزيادة صافية وصلت إلى ١٠٥ آلاف (٢,٥ بالمئة)[(٣)]، من بينها ٨٩ ألف عمالة أجنبية، ونحو تسعة آلاف عمالة مواطنة، وسبعة آلاف عمالة عربية.

---

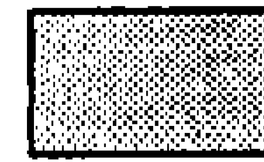
(١) قطر، الجهاز المركزي للإحصاء، «البيانات التفصيلية لتعداد ١٩٨٦».

(٢) قطر، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية، [١٩٨٩]، العدد ١٠ (الدوحة: الجهاز، ١٩٩٠)، ص ٣٤٠.

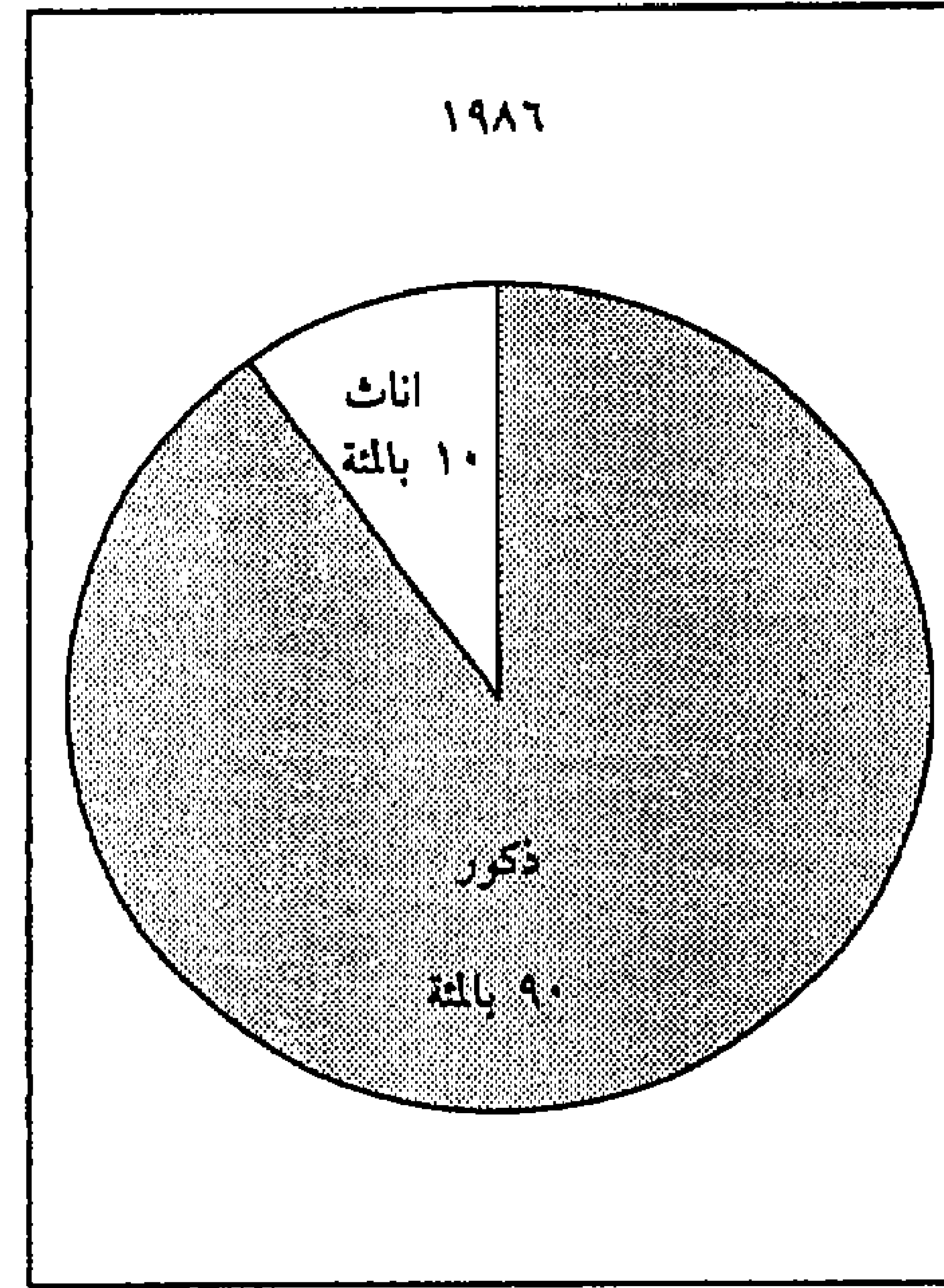
(٣) تقدير الجهاز المركزي للإحصاء.

الشكل رقم (٢ ـ ٢)

تركيب قوة العمل من حيث الجنس، سنوات مختارة: ١٩٨٦، ١٩٩٣



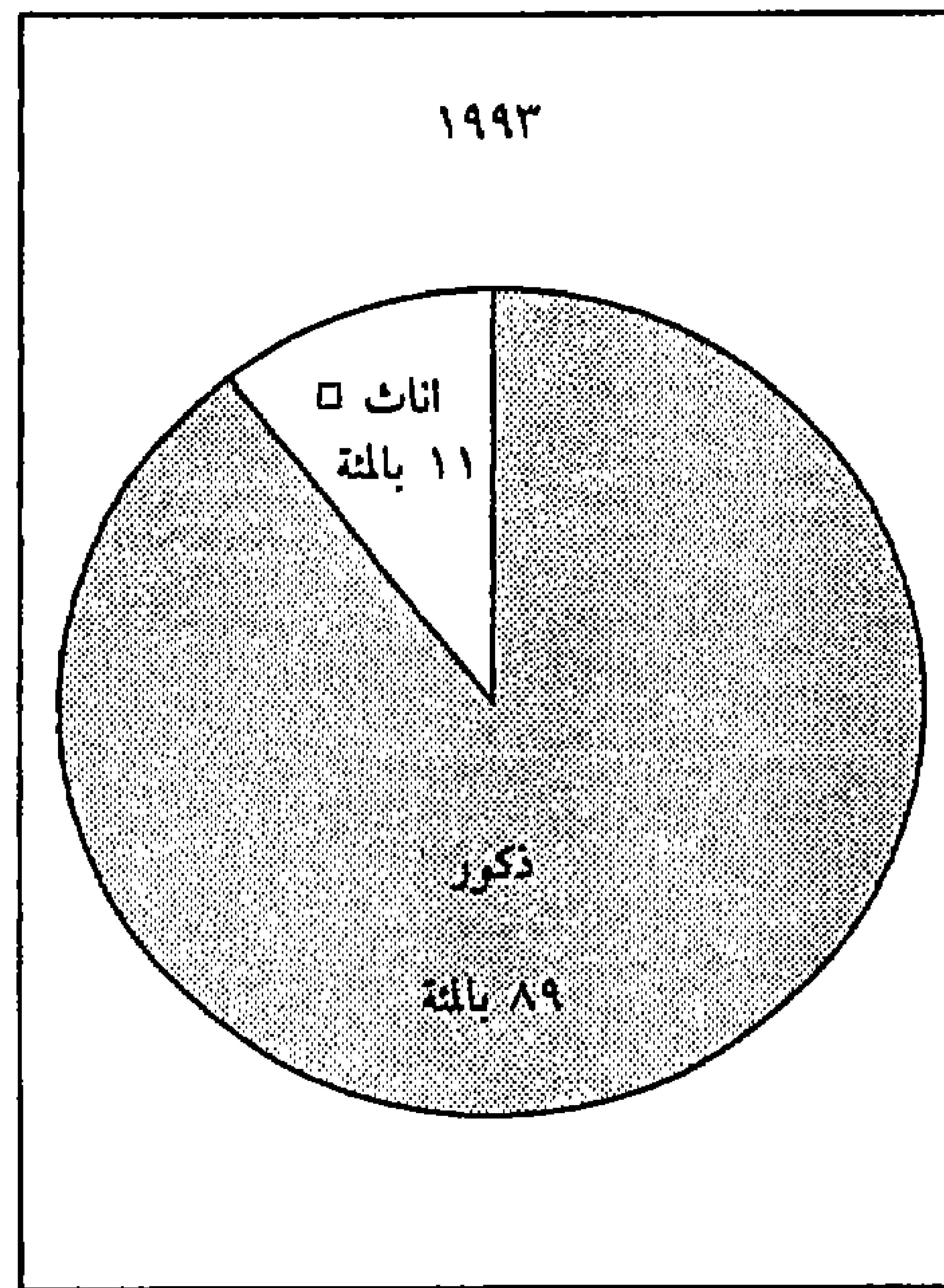
ذكور



اجمالي قوة العمل ٢٠٠ الف



اناث



اجمالي قوة العمل ٣٠٥ آلاف

ويحسن بنا ـ من أجل تنمية فهم أفضل لأسباب استمرار تدفق العمالة الوافدة ـ أن نلقي نظرة خاصة على الشرائح الأساسية لقوة العمل في قطر: قوة العمل المواطنة، وقوة العمل الوافدة. وأن ننظر إلى ظاهرة الازدواجية التي تتصف بها قوة العمل في قطر، فتجعل منها قوتي عمل منفصلتين، لكل منهما سوق عمل خاصة بها، وقطاعات ومهن تتركز فيها، وشروط خدمة مختلفة ـ من حيث النوع والكمّ ـ عن شروط خدمة شريحة قوة العمل الأخرى. لعل هذه النظرة المدققة تساعدنا في تكوين فهم أفضل لأسباب تضخم قوة العمل وتفاقم اختلال تركيبها، وتشير إلى العقبات التي تقف أمام سياسات الإحلال. إحلال المواطنين محل الوافدين، وإحلال المرأة مكان الرجل، وإحلال الوافدين العرب محل غيرهم من الوافدين، وإحلال العمالة الماهرة المؤهلة مكان العمالة اليدوية الأمية وشبه الأمية منخفضة الأجر وكثيفة الوجود.

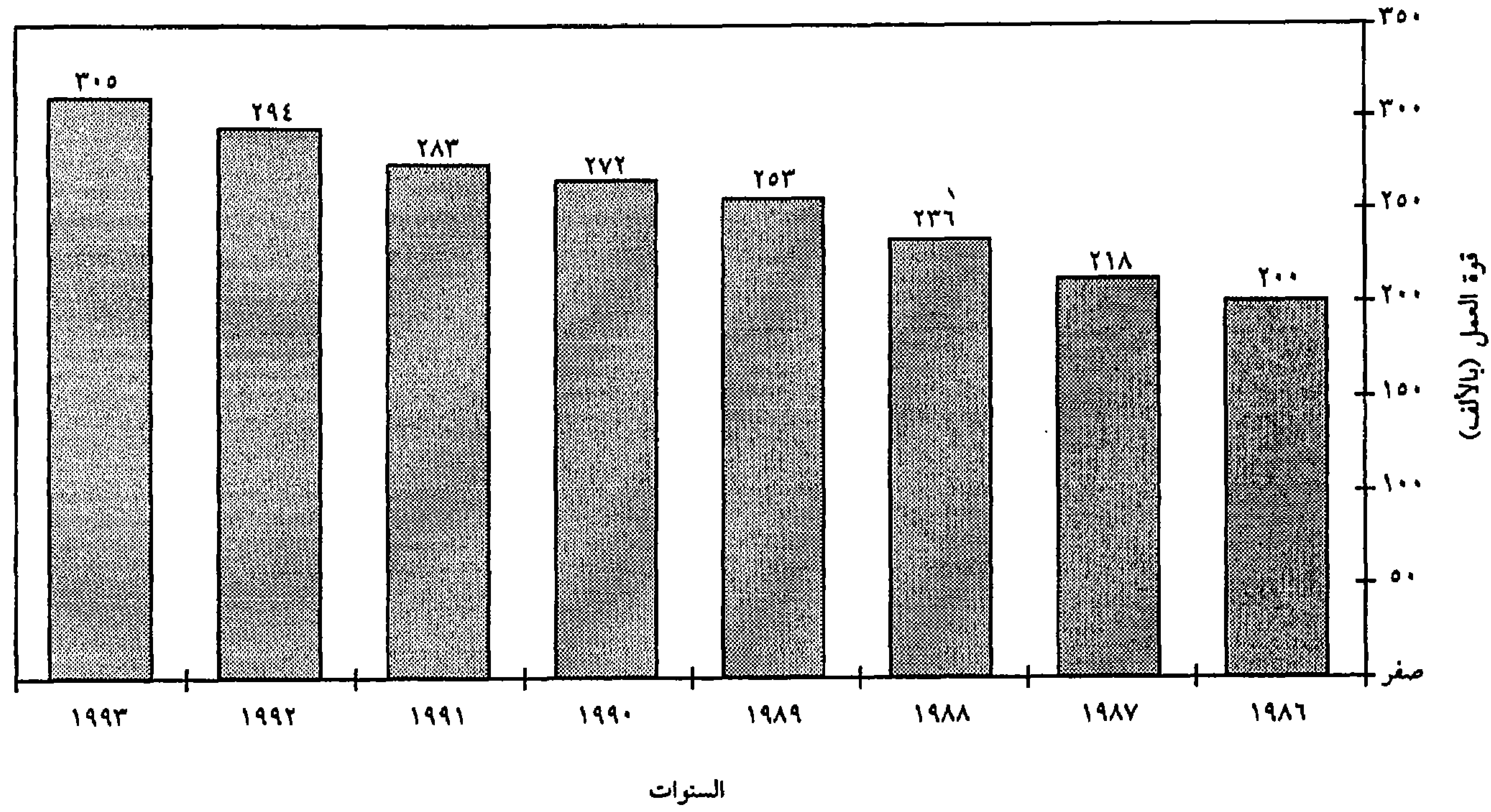
أولاً: قوة العمل المواطنة

في منتصف عام ١٩٩٣ ارتفع تقدير قوة العمل المواطنة إلى ٣٠ ألفاً منهم ٢٣ ألفاً من الذكور و٧ آلاف من الإناث. وقد تصاعد حجم قوة العمل المواطنة نتيجة الزيادة الطبيعية، وبسبب سياسة التجنيس. وارتفع عدد العاملين القطريين من ثمانية آلاف عام ١٩٧٠ إلى ٢١ ألفاً عام ١٩٨٦ وإلى ٣٠ ألفاً عام ١٩٩٣. وقد كان لتدفق الخريجات القطريات والتزام الحكومة بتوظيفهن، أسوة بالذكور من المواطنين، أثر كبير في زيادة حجم قوة العمل المواطنة، وتصاعد مشاركة المواطنين في النشاط الاقتصادي. ويلاحظ تأثير الخريجات في حجم قوة العمل المواطنة من ارتفاع مساهمتهن من ١٤ بالمئة عام ١٩٨٦ إلى ٢٣ بالمئة من إجمالي قوة العمل المواطنة عام ١٩٩٣ (الملحق رقم (١)).

وتشير المعلومات التفصيلية التي أتاحها لنا إحصاء عام ١٩٨٦ إلى وجود ظاهرتين: **أولاهما**: تدني معدل مشاركة المواطنين في النشاط الاقتصادي. **وثانيتهما**: تركز قوة العمل المواطنة في قطاعات العمل الحكومي. وتؤكد الظاهرة الثانية، أن أفراد قوة العمل المواطنة عرضة لضياع جهودهم نتيجة تفشي ظاهرة البطالة المقنعة في قطاعات العمل الحكومي، بسبب سياسة التوظيف الاجتماعي، التي تلتزم الدولة بموجبها من حيث المبدأ، بتوفير وظيفة مناسبة للذكور من المواطنين، ولا سيما المؤهلين، وكذلك الحكومة بتوظيف الخريجات القطريات بصرف النظر عن حاجة العمل إليهن.

الشكل رقم (٢ ـ ٣)

استمرار تزايد حجم قوة العمل في فترة تراجع عائدات النفط من ١٩٨٦ ـ ١٩٩٣



١ ـ انخفاض مستوى تعبئة قوة العمل المواطنة

بلغ معدل المشاركة الخام في النشاط الاقتصادي في ما يتعلق بالمواطنين ٢٤ بالمئة وفقاً لتقديرات السكان وقوة العمل في منتصف عام ١٩٩٣. وكان معدل مشاركة المواطنات ١١ بالمئة فحسب، في حين بلغ معدل مشاركة المواطنين ٣٦,٩ بالمئة.

وتشير الإحصاءات التفصيلية التي أتاحها لنا تعداد عام ١٩٨٦ إلى أن من ينتسبون إلى قوة العمل من القطريين البالغين سن العمل، بعد استثناء الذين ما زالوا على مقاعد الدراسة، وكذلك استبعاد العاجزين عن العمل، لا تتعدى نسبتهم ٥٢,٣ بالمئة فقط، بحيث يكون معدل الذكور ٨٨,٢ ومعدل الإناث ١٥ بالمئة. وهذا يشير إلى أن ١١,٨ بالمئة من المواطنين و٨٥ بالمئة من المواطنات، القادرين على العمل، كانوا غير معبئين في قوة العمل المواطنة عام ١٩٨٦. وفي عام ١٩٩٣، وفي ضوء معدلات عام ١٩٨٦، بعد أخذ ارتفاع معدل مشاركة المواطنات في النشاط الاقتصادي في الاعتبار، يمكننا تقدير عدد المواطنين الذين بالإمكان تشغيلهم من الناحية النظرية، والذين لم تتم تعبئتهم بالكامل في قوة العمل المواطنة، بنحو ٢٠ ألفاً، منهم نحو ٤ آلاف من الذكور و١٦ ألفاً من الإناث. ويضاف إلى هؤلاء عدد متصاعد من الذين يعتبرون على رؤوس أعمالهم، بينما هم معفيون من الدوام، لسبب أو لآخر. ويقدر عدد هؤلاء في الوقت الحاضر بنحو عشرة آلاف غالبيتهم العظمى من الرجال.

ويعود تدني معدل مشاركة المواطنات في سوق العمل إلى ثلاثة عوامل رئيسية: **أولها**: القيود الاجتماعية على عمل المرأة عموماً. **وثانيها**: ضيق مجالات العمل التي تحظى بالقبول الاجتماعي، وانحصارها أساساً في الوقت الحاضر في وزارة التربية والتعليم وجامعة قطر. وتبين إحصاءات الخدمة المدنية أنه من أصل قوة العمل المواطنة من الإناث، البالغة سبعة آلاف في عام ١٩٩٣، تعمل منهن في وزارة التربية والتعليم وجامعة قطر ٥٩٦٠ مواطنة، بينما لا يتجاوز عدد المواطنات العاملات في بقية أجهزة الخدمة المدنية ٥٥٠ امرأة فقط[٤]. **وثالثها**: عزوف القطريات عن العمل في القطاع الخاص بسبب انخفاض الأجور وتدني

(٤) قطر، ديوان الخدمة المدنية، التقرير السنوي لعام ١٩٩٣ (الدوحة: [الديوان]، ١٩٩٣)، ص ٣٤.

شروط مستوى الخدمة. ويتبين لنا ذلك جلياً من ملاحظة ندرة القطريات العاملات في مجال التعليم الأهلي. هذا على الرغم من أنه عمل مشابه في معظمه للعمل في وزارة التربية والتعليم. ونلاحظ من إحصاءات التعليم الأهلي أن من بين الإناث العاملات في المدارس الأهلية العربية والبالغ عددهن ٧٠٠ مدرسة وإدارية، لم يتجاوز عدد القطريات ٣١ فقط، منهن ٢٨ مديرة روضة، ومديرة مدرسة منتدبة من وزارة التربية والتعليم[٥].

كما يعود عزوف بعض الرجال عن العمل في معظمه إلى وجود فئة لا تعمل ولا تبحث عن عمل نتيجة عدم وجود حاجة اقتصادية، أو أن المستوى الوظيفي المتاح لغير المؤهلين من القطريين لا يلبي الطموحات الوظيفية لبعض القطريين الذين لم يكملوا دراساتهم الجامعية أو تسربوا من التعليم العام. وإذا كان من الممكن إدراج بطالة القطريين الذكور تحت مصطلح البطالة المرفهة، فإن بطالة الإناث، إلى جانب كون بعضها بطالة مرفهة، إلا أن معظمها يندرج تحت مصطلح البطالة الاجتماعية التي فرضتها اعتبارات اجتماعية، في ضوء عدم وجود حاجة ملحة لدى الأسرة إلى عمل المرأة.

٢ ـ تركز قوة العمل المواطنة في العمل الحكومي

تشير الإحصاءات التفصيلية التي أتاحها تعداد عام ١٩٨٦ أيضاً، إلى أن قوة العمل المواطنة تركزت في قطاعات العمل الحكومي. واستحوذت هذه القطاعات على ٨٨,٢ بالمئة من إجمالي قوة العمل المواطنة، بينما كان نصيب القطاع المختلط ١,٣ بالمئة والقطاع الخاص ١٠,٥ بالمئة منها فقط. ويشير تعداد عام ١٩٨٦ أيضاً إلى أن ٩٨ بالمئة من المواطنات العاملات يتركزن في قطاعات العمل الحكومي، بينما نسبة المواطنين الذكور ٨٧ بالمئة. وجدير بالذكر أن نسبة مساهمة قوة العمل المواطنة في عام ١٩٨٦ وصلت إلى نحو ٢٥ بالمئة من إجمالي العاملين في قطاعات العمل الحكومي، بينما لم تتجاوز نسبة المواطنين ٥,٦ بالمئة في القطاع المختلط. أما في القطاع الخاص حيث كان يعمل أكثر من ٦٠ بالمئة من قوة العمل في قطر عام ١٩٨٦، فإن نسبة المواطنين لم تتعد ١,٧ بالمئة فقط من إجمالي العاملين في القطاع الخاص.

---

(٥) قطر، وزارة التربية والتعليم، التقرير السنوي، ١٩٩٢/١٩٩٣ (الدوحة: [الوزارة]، ١٩٩٣)، ص ٢٥٩.

وتشير المعلومات المتفرقة المتاحة لنا في الوقت الحاضر إلى أن ظاهرة تركز عمل القطريين في القطاعات الحكومية لم تنقص بل ربما زادت تركيزاً. فنجد على سبيل المثال أن عدد القطريين العاملين في القطاع المختلط في عام ١٩٩٢ لم يتجاوز ٦٠٠ قطري، في حين بلغ عدد العاملين في هذا القطاع نحو ٤ آلاف[٦]. وجدير بالملاحظة أن القطاع المختلط مؤهل من حيث مستويات الرواتب وشروط الخدمة والمستوى الوظيفي، لجذب القطريين ومنافسة العمل الحكومي. إلا أن عوامل الجذب في الحكومة على ما يبدو ما زالت أقوى من حوافز القطاع المختلط.

كما تشير الإحصاءات المتاحة إلى أن ٦٥٠٠ قطرية من إجمالي قوة العمل النسائية المواطنة البالغة ٧ آلاف في عام ١٩٩٣ يعملن في أجهزة الخدمة المدنية فقط[٧]. وإذا أضيفت إليهن العاملات في المؤسسات والشركات الحكومية والعاملات في أجهزة وزارة الداخلية، فإن نسبة تركّز المواطنات في قطاعات العمل الحكومي في عام ١٩٩٣ لم تنقص عن النسبة التي بلغتها عام ١٩٨٦، وإنما الاحتمال الأرجح أنها زادت، حيث إن الجهات التي تتيح اليوم عملاً مقبولاً اجتماعياً للقطريات ما زالت وزارة التربية والتعليم وجامعة قطر.

ويعود تركز قوة العمل المواطنة في قطاعات العمل الحكومي إلى مجموعتين من العوامل المتداخلة: **أولاهما**: عوامل جذب الوظيفة الحكومية. **وثانيتهما**: عدم استطاعة النشاطات الاقتصادية مجاراة امتيازات التوظيف الحكومي.

لقد ارتكزت سياسة التوظيف الحكومي ـ منذ مطلع السبعينيات ـ على مبدأ ضمان توفير وظيفة حكومية لكل الذكور من المواطنين، والخريجات من المواطنات، ممن يرغبون في العمل الحكومي بصرف النظر عن حاجة العمل. فالوظيفة الحكومية لهاتين الفئتين مضمونة من حيث المبدأ ـ حتى الآن ـ وإن كان وقت الإنتظار قد طال في السنوات الأخيرة كما إن مجال الاختيار قد ضاق. ومنذ أن أخذ عدد الخريجين والخريجات يتزايد ويصادف بعضهم صعوبات في البحث عن عمل، أنشأ ديوان الخدمة المدنية لجنة توزيع الخريجين، التي عملت على توظيف الخريجين في قطاعات العمل الحكومي، حتى لو تطلب ذلك إنشاء درجات وظيفية

---

(٦) قطر، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية، [١٩٩٢]، العدد ١٢ (الدوحة: الجهاز، ١٩٩٣).

(٧) قطر، ديوان الخدمة المدنية، التقرير السنوي لعام ١٩٩٣.

مناسبة وإلحاقها بميزانية الجهة الحكومية التي يعين الخريج أو الخريجة فيها. ولعل ضمان الحكومة وظيفة لكل خريج وخريجة مواطنة، كان وراء ارتفاع الطلب على التعليم الجامعي. ونتيجة لسياسة التوظيف هذه استمات الطلاب في الحصول على شهادة جامعية، في أي تخصص كان، وبأي مستوى مستطاع، ومن أية جامعة، أو بلد أتيحت فرصة التعليم الجامعي فيه. لقد أصبحت الشهادة الجامعية، بحق، جواز مرور إلى وظيفة كبار الموظفين ذات الامتيازات الكبيرة في الحكومة.

أما غير الخريجين الجامعيين من الذكور، فما زالت الوظائف الكتابية والمتوسطة، في جهاز الخدمة المدنية وفي الجيش والشرطة وفي المؤسسات والشركات التي تملكها الحكومة بالكامل، تستوعبهم وتوفر لهم فرص عمل وترقيات مرضية، في ضوء سهولة الوظيفة الحكومية وامتيازاتها وضماناتها. وعلى العكس من هذا، فإن غير الخريجات القطريات من المواطنات لا يجدن فرصة عمل حكومية مقبولة اجتماعياً، الأمر الذي دفع القادرات منهن إلى مواصلة التعليم الجامعي. أما غير القادرات على مواصلة تعليمهن فقد تصاعد عدد المنتظرات منهن، لعمل حكومي مناسب، وطال طابور الانتظار. وتشير إحصاءات الخدمة المدنية إلى هذه الظاهرة، حيث بلغت نسبة المواطنات اللاتي يحملن شهادة جامعية أو أعلى ٧٢ بالمئة من إجمالي المواطنات المصنفات في الخدمة المدنية، بينما لم تتجاوز النسبة نفسها للمواطنين الذكور المصنفين في الخدمة المدنية ٢٧,٥ بالمئة فقط[٨].

من أسباب جذب المواطنين إلى العمل الحكومي أيضاً، الحوافز التي تتمتع بها الوظيفة الحكومية، في ضوء سهولتها والضمانات والمكانة والامتيازات التي تتيحها. فمستوى الرواتب والأجور في الوظائف الحكومية بشكل عام غير مرتبط بإنتاجية الجهة الحكومية من الخدمات أو السلع، وإنما يتم تحديد الرواتب والأجور والعلاوات في ضوء إمكانيات الدولة ورغبتها في تحسين مستوى المعيشة، من خلال إعادة توزيع جزء من ريع النفط. وبذلك فإن ميزانية الجهة الحكومية، أو وجهة النفقة العامة، لا يخضعان لمعايير الجدوى من النفقة، وإنما يتم التخصيص في ضوء الإمكانيات المتاحة، وتقدير من بأيديهم سلطة اتخاذ قرار أولويات الإنفاق العام.

من هنا ظهر انفكاك الارتباط بين الجهد والمكافأة في العمل الحكومي. فمن

(٨) المصدر نفسه.

ناحية لا تحدد مخصصات الجهات الحكومية في ضوء إنتاجياتها، ومن ناحية ثانية فإن مكافأة الأفراد غير مرتبطة بالجهود التي يبذلونها. وإنما يتم التخصيص والمكافأة في الغالب لاعتبارات اجتماعية، من بينها الرغبة في إعادة توزيع جزء من ريع النفط ـ ولا سيما في وقت الوفرة ـ على المواطنين، من خلال الرواتب والأجور والامتيازات التي توفرها الوظيفة الحكومية المضمونة، للذكور والخريجات من المواطنات، بصرف النظر عن إنتاجية العمل أو حاجته إليهم.

من هنا. . . من ارتفاع الرواتب والأجور والعلاوات، وكرم شروط الخدمة التي تتيحها الوظيفة الحكومية، انجذب العاملون من المواطنين إلى العمل الحكومي، وتركزوا في قطاعات العمل الحكومي مستفيدين من سياسة ضمان وظائف حكومية مناسبة للراغبين من الذكور ومن الخريجات القطريات. ووقعت قوة العمل المواطنة النادرة في مصيدة الرواتب والأجور وشروط الخدمة الحكومية المرتفعة نسبياً، والتي لا تعكس ارتباطاً بين المكافأة والجهد. وأصبح أمر إحلالها محل العمالة الوافدة، في القطاع المختلط والقطاع الخاص، بل حتى في الوظائف الحكومية الدنيا، معضلة تستعصي على الحل، حيث إن مكافأة الفرد في القطاع المختلط والقطاع الخاص لا يمكن انفكاكها عن إنتاجية الفرد، والقيمة الاقتصادية التي يضيفها جهده. وبالتالي يستحيل على القطاع المختلط والقطاع الخاص أن يجاري الحكومة في مستوى حوافزها. فضلاً عن استحالة قدرته على منافسة شروط الخدمة الحكومية، في ظل السهولة والمكانة والضمانات والإمتيازات التي تتيحها الوظيفة الحكومية المضمونة. فلم يعد للمواطن الراغب في العمل مجال يرضيه خارج العمل الحكومي. وهذا ما يفسر عزوف القطريات اللاتي لا تتوفر لهن وظائف في الحكومة عن العمل خارجها، بل لعل ذلك سبب لوجود عدد من الذكور الذين تركوا الدراسة من دون الحصول على مؤهل عال، عاطلين عن العمل نتيجة صعوبة الحصول على وظائف حكومية ترضي طموحاتهم، الأمر الذي سوف يؤدي في المستقبل إلى طول انتظار الذكور غير المؤهلين من المواطنين، مثلما طال طابور انتظار النساء غير الجامعيات من المواطنات. ومن هنا تبرز إشكالية إحلال القطريين محل غيرهم. فالإحلال يتطلب من ناحية توفير وظائف منتجة تتحمل دفع أجور مناسبة للقطريين، كما يتطلب بالضرورة من ناحية ثانية تخفيض امتيازات الوظيفة الحكومية ورفع متطلباتها بما يعبر عن الإنتاجية الحقيقية للموظف في الحكومة مقارنة بالموظف خارجها.

ولعل ظاهرة البطالة المقنعة هي النتيجة الطبيعية لسياسة التوظيف الحكومي وسياسة إعادة توزيع جزء من ريع النفط على المواطنين من خلال الوظيفة الحكومية. وقد يعود دافع الحكومة إلى تبني هاتين السياستين، على الأخص منذ مطلع السبعينيات، وتصاعد عائدات الحكومة من النفط بشكل خيالي، وإلى رغبتها في رفع مستوى معيشة المواطنين من خلال دعم الوظائف الحكومية، كما يعود إلى عدم وجود وظائف حقيقية في الاقتصاد الوطني تبرر اقتصاداتها رواتب وأجور وشروط خدمة، يطمح المواطنون في الحصول عليها من أجل رفع مستوى معيشتهم إلى المستوى السائد في البلاد، في ظل المستوى العالي من الاستهلاك الذي فرضته ظروف تدفق عائدات النفط وسياسات إعادة توزيعه منذ منتصف السبعينيات.

ومن هنا تضاف ظاهرة البطالة المقنعة إلى ظاهرة البطالة المرفهة والبطالة الاجتماعية التي سبق ذكرهما. ونجد قوة العمل المواطنة النادرة تعاني انسحاب نحو ٢٠ ألفاً من العاملين المحتملين بسبب البطالة الظاهرة. كما تعاني إهدار طاقة قوة العمل المواطنة نتيجة تفشي ظاهرة البطالة المقنعة. ولعل انسحاب قوة العمل القَطَرية المحتملة، نتيجة العجز عن تعبئتها بالكامل، أو العجز عن الحد من تفشي ظاهرة البطالة المقنعة، هو سبب رئيسي من أسباب تدفق العمالة الوافدة، وتفاقم اختلال تركيبها.

ثانياً: قوة العمل الوافدة

تشكل قوة العمل الوافدة الأغلبية العظمى من قوة العمل في قطر (الملحق رقم (١)). وقد تصاعد عدد أفرادها بشكل خيالي من ٤٠ ألفاً فقط عام ١٩٧٠ إلى ١٧٩ ألفاً عام ١٩٨٦ وإلى ٢٧٥ ألفاً في منتصف عام ١٩٩٣. وإلى جانب ذلك نجد أن مساهمة قوة العمل الوافدة في إجمالي قوة العمل في قطر قد نمت بمعدلات أسرع من نمو قوة العمل المواطنة، فارتفعت نسبتها من ٨٣,٣ بالمئة عام ١٩٧٠ إلى ٨٩,٥ بالمئة عام ١٩٨٦، وإلى ٩٠,١ بالمئة عام ١٩٩٣.

وتنقسم قوة العمل الوافدة إلى عرب وأجانب، ويلاحظ هنا أيضاً أن معظم قوة العمل الوافدة من الأجانب، حيث بلغ عددهم في عام ١٩٩٣، ٢٣٠ ألفاً من إجمالي قوة العمل، بينما كان تقدير عدد الوافدين العرب ٤٥ ألفاً فقط. وفي الفترة من عام ١٩٨٦ إلى عام ١٩٩٣، لم يزد عدد الوافدين العرب بأكثر من سبعة

آلاف، بينما زاد عدد الأجانب بـ ٨٩ ألفاً. وبذلك انخفضت نسبة العرب في قوة العمل الوافدة من ٢١,١ بالمئة عام ١٩٨٦ إلى ١٦,٤ بالمئة فقط عام ١٩٩٣ (الشكل رقم (٢ ـ ١)).

ويعود انخفاض نسبة العرب في إجمالي قوة العمل إلى عوامل عدة، يرجع أهمها إلى كون قوة العمل العربية قوة عمل وسيطة، تقع بين قوة العمل المواطنة التي تحل تدريجياً محل الشريحة المؤهلة منها، وبين قوة العمل الأجنبية التي تزاحم الشريحة غير المؤهلة من العمالة العربية، وتتغلب عليها في المنافسة، بسبب رخص الأجور وتدني شروط خدمة العمالة الآسيوية غير المؤهلة. هذا إلى جانب وجود آليات متطورة ونشطة لاستقدام العمالة الآسيوية على عكس الحال بالنسبة إلى العمالة العربية. وإضافة إلى ذلك، فإن القيود الإدارية على دخول بعض الجنسيات العربية، إلى جانب التعقيدات البيروقراطية في الدول العربية، وقفت عائقاً أمام منافسة العمالة العربية العمالة الأجنبية.

ويلاحظ أيضاً على العمالة العربية انخفاض مساهمة المرأة فيها بسبب تدني معدل مشاركة المرأة العربية في النشاط الاقتصادي. ويبين إحصاء عام ١٩٨٦ أن مساهمة المرأة العربية الوافدة في قوة العمل العربية الوافدة لم تزد على ٨,٣ بالمئة، علماً بأن نسبتهن في السكان ٣٨,٤ بالمئة. ويشير ذلك إلى ضعف مشاركة المرأة العربية في النشاط الاقتصادي حيث لم تتعدّ نسبة مشاركتهن الخام ٩,١ بالمئة فقط. ويعود ذلك إلى سببين رئيسيين: **أولهما**، إحلال المرأة القطرية العاملة محل المرأة العربية العاملة، ولا سيما في مجال التعليم والنشاطات المتعلقة به، **وثانيهما**، ضيق مجالات العمل المجزي للمرأة الوافدة المصاحبة لأسرتها عموماً. حيث تنخفض الأجور وتتدنى شروط الخدمة، إلى الدرجة التي تُفضل الأسرة فيها بقاء المرأة الوافدة في البيت، على الرغم من كونها امرأة عاملة في بلادها الأصلية. وتشير هذه الظاهرة أيضاً إلى أن المرأة الوافدة غير معبأة بالكامل في قوة العمل، وأن مجالات إحلالها محل الرجل بشكل عام ما زالت رحبة، تدعو إلى تبني استراتيجية إحلال المرأة الوافدة الموجودة داخل البلاد بصحبة أسرتها محل الرجل الوافد الأعزب.

وتشير البيانات التفصيلية لتعداد عام ١٩٨٦ إلى أن الاختصاصيين والفنيين ومن إليهم، ورجال التشريع والمديرين والإداريين من العرب الوافدين؛ يمثلون نحو ٢٥ بالمئة من قوة العمل العربية الوافدة، مقارنة بنسبة ٦,٣ بالمئة للوافدين

الأجانب. وكذلك نجد أن نسبة القائمين بالأعمال الكتابية ومن يرتبطون بهم من العرب الوافدين بلغت ٢٢,٦ بالمئة مقارنة بنسبة ٦,٢ بالمئة للعمالة الأجنبية الوافدة. وإذا علمنا كذلك أن ٦٥,٧ بالمئة من العمالة العربية تعمل في القطاعات الحكومية مقارنة بنسبة ٢١,٢ بالمئة فقط للعمالة الأجنبية، فإننا ندرك مدى الضغط الواقع على العمالة العربية من قبل قوة العمل المواطنة النامية التي تبحث عن فرص عمل في الحكومة. ولعل هذا سبب جوهري لبطء نمو العمالة العربية الوافدة، وربما تناقصها منذ مطلع التسعينيات بسبب إحلال القطريين محل العرب الوافدين في الوظائف العليا، والوظائف الكتابية، خصوصاً في القطاعات الحكومية... هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، تضغط العمالة الآسيوية على الوظائف الدنيا التي تشغلها العمالة العربية، وتطردها منها بسبب رخص الأجور وتدني شروط الخدمة، ووجود آليات متطورة في الدول الآسيوية تساعد على تدفق الباحثين عن أي عمل بأي أجر.



يتضح من عرضنا السابق لواقع وظروف العمالة الوافدة أن العمالة الأجنبية تشكل ٧٥ بالمئة من قوة العمل في قطر، وأن حجمها يتضخم باستمرار، على الرغم من التراجع الاقتصادي الذي تشهده البلاد منذ عام ١٩٨٦. ففي الفترة من عام ١٩٨٦ حتى عام ١٩٩٣، ارتفع حجم قوة العمل الأجنبية وحدها من ١٤١ ألفاً إلى ٢٣٠ ألفاً، بزيادة صافية بلغت ٨٩ ألف وافد أجنبي.

وجدير بالتأكيد أن قوة العمل الأجنبية تتكون أساساً من مواطني الدول المكتظة بالسكان في شبه القارة الهندية وجنوب شرق آسيا. وإلى جانب العمالة الآسيوية، تشمل إحصاءات قوة العمل الأجنبية أقلية من العاملين الأجانب من رعايا الدول الأوروبية وأمريكا واليابان. وتعمل هذه الشريحة في الوظائف الفنية والقيادية، في قطاع النفط والصناعات القائمة عليه. كما يعمل بعض أفرادها في الوظائف الفنية والإدارية الاستشارية في بقية القطاعات الحكومية والقطاع المختلط والقطاع الخاص. ولا تشير الإحصاءات إلى عدد أفراد هذه الشريحة، التي تحكم عملها ظروف وشروط مختلفة جوهرياً عن ظروف وشروط الأغلبية العظمى من العمالة الآسيوية. وعلى الرغم من ذلك، فإن تقدير عدد أفراد العاملين الأجانب من دول الشمال واليابان من الممكن الوصول إليه، إذا علمنا أنه وفقاً لإحصاء عام ١٩٨٦ بلغ عدد الاختصاصيين والفنيين ومن إليهم، ورجال التشريع والإداريين

ومديري الأعمال من الأجانب، ٨٨٩٦ فقط من إجمالي غير الناطقين باللغة العربية من العاملين في قطر، بينما بلغ عدد الكتبة والبائعين والعمال وخدم المنازل ومن في حكمهم ١٣٢ ألفاً. ومن هذه الملاحظة يمكننا تقدير شريحة غير الآسيويين في قوة العمل الأجنبية، بنحو خمسة آلاف عام ١٩٨٦. وعددها اليوم لا يقدر بأكثر من ذلك بسبب إحلال المواطنين في بعض الوظائف التي تقوم بها هذه الشريحة ولا سيما في القطاعات الحكومية والقطاع المختلط.

وتشير الملاحظة السابقة وما بني عليها من تقدير، إلى أن قوة العمل غير الناطقة باللغة العربية في قطر في منتصف عام ١٩٩٣ والبالغة ٢٣٠ ألفاً، كان من بينها نحو ١٠ آلاف فقط من الاختصاصيين والفنيين ومن إليهم، ورجال التشريع والمديرين والإداريين ومديري الأعمال. وكان نصف هؤلاء من مواطني دول الشمال، والنصف الثاني من مواطني الدول الآسيوية المكتظة بالسكان. أما قوة العمل غير الناطقة بالعربية العظمى الباقية، فكانت من الكتبة والبائعين والعمال وخدم المنازل ومن في حكمهم، وهؤلاء كلهم تقريباً من الآسيويين. وبذلك يمكننا تحليل واقع العمالة الأجنبية ومناقشة ظروف تدفقها باعتبارها عمالة آسيوية تشغل وظائف دنيا أغلبها هامشي، تخدم الاستهلاك.

وإذا نظرنا بعد هذه المقدمات الضرورية إلى العوامل التي أدت إلى تدفق العمالة الآسيوية التي بلغت بها نحو ٢٢٥ ألفاً عام ١٩٩٣، أو ٧٣,٨ بالمئة من إجمالي قوة العمل في قطر، وتمعنا في أسباب استيعاب معظمها في نشاطات هامشية تخدم الاستهلاك، فيمكننا أن نرجع ذلك إلى نوعين من العوامل المتداخلة: **أولهما**، تزايد طلب النشاطات الاستهلاكية والهامشية على العمالة الآسيوية. **وثانيهما**، انخفاض التكلفة المباشرة للعمالة الآسيوية.

١ ـ تزايد طلب النشاطات الاستهلاكية على العمالة الآسيوية

تتركز أغلبية قوة العمل الآسيوية في مجالات هامشية تخدم الاستهلاك الترفي الذي وقع المجتمع فريسة له. ويلاحظ منذ عام ١٩٨٦، بعد أن تراجعت عائدات النفط، وخفت نشاطات الإنشاء والتعمير، التي صاحبت تصاعد عائدات النفط، اتجاه المواطنين إلى التوسع في الإسكان الشخصي، والتزيد في مظاهر الرفاه والتفاخر وما يصاحبهما من طلب على خدم المنازل ومن في حكمهم. فارتفع الطلب على خدم المنازل ومن في حكمهم من سائق وحارس ومزارع وبحار

ومربية، إلى آخر قائمة العمال الذين يجوز استقدامهم على أساس الكفالة الشخصية، للقيام بسد حاجة المساكن الكبيرة، وتلبية حاجات العادات الجديدة، وما صاحبها من مظاهر اجتماعية تفاخرية لا تخلو من التبذير. وتفيد إحصاءات وزارة الداخلية أن عدد الإقامات الجديدة فقط، الممنوحة للخادمات والمربيات عام ١٩٩١، وهو عام انخفض فيه معدل الاستقدام بسبب حرب الخليج، بلغ ٥٤٥١ خادمة ومربية، منهن ٦٧ من جنسيات عربية و٥٣٨٤ من جنسيات أجنبية. وجدير بالتأكيد أن عدد الإقامات الجديدة التي منحت للخادمات والمربيات عام ١٩٩١ مثلت حوالى ٢٠ بالمئة من إجمالي الإقامات الجديدة الممنوحة في ذلك العام[٩].

وتفيد مؤشرات متفرقة أنه في عام ١٩٩٣ ناهز عدد خدم المنازل ومن في حكمهم ١٢٠ ألفاً من نحو ٢٢٥ ألفاً من إجمالي العمالة الآسيوية. ويضاف إلى هذا العدد الضخم من العمالة الهامشية، التي يخدم معظمها مظاهر الاستهلاك الذي عمّ المجتمع وانتشر بين جميع فئاته، عدد ضخم آخر، يتمثل في العمالة المكدسة في قطاع التجزئة والخدمات، مثل: المطاعم والمقاهي والمعاصر والخياطين والحلاقين، والورش الصغيرة مثل خياطة الملابس. ولعل نظرة على عدد المحلات التجارية التي تتزايد باستمرار، وتكتظ بها الشوارع في وقت تراجع فيه النمو الاقتصادي، تشير إلى مدى تضخم أعداد هذه المحلات، وعدم وجود حاجة ضرورية، تبرر التوسع فيها، واستقدام عمالة هامشية تتكدس فيها، في وقت تشتكي فيه البلاد من تدفق العمالة الوافدة، ويتفاقم فيها خلل سكاني خطير. ويضاف إلى خدم المنازل وعمالة المحلات والورش الصغيرة عمالة تتجول في الشوارع تبحث عن عمل يومي أو تتنقل من عمل إلى آخر لعلها في نهاية المطاف تجد مكاناً مناسباً تنقل كفالتها إليه.

وتبين لنا المعلومات التفصيلية لتعداد عام ١٩٨٦ القطاعات والمهن التي تتركز فيها العمالة الأجنبية، مقارنة بالعمالة المواطنة والعمالة العربية بوجه عام. فنجد: **أولاً**، أن العمالة الأجنبية تتركز في القطاع الخاص، فمن ناحية تبلغ نسبة من يعمل من الأجانب في القطاع الخاص ٨٨,٧ بالمئة من إجمالي العاملين في القطاع الخاص، مقارنة بنسبة ١,٧ بالمئة للمواطنين و٩,٦ بالمئة بالنسبة إلى العرب. ومن ناحية أخرى، يستحوذ القطاع الخاص على نسبة ٧٥,٨ بالمئة من العمالة الأجنبية،

(٩) قطر، وزارة الداخلية، النشرة الإحصائية السنوية، ١٩٩١ (الدوحة: [الوزارة]، ١٩٩١)، ص ١٢٨.

يليه القطاع الحكومي ٢١,٣ بالمئة من إجمالي العاملين الأجانب. وثانياً، نجد أن نسبة من يعمل من الأجانب في قطاعات الإنتاج السلعي الرئيسية، الزراعة والصيد والصناعة الاستخراجية والتحويلية لم يتجاوز ٣١,٢ بالمئة من إجمالي قوة العمل الأجنبية. أما القطاعات الخدمية فقد استحوذت على ٥٧,٧ بالمئة، وقطاع التشييد والبناء ٢٦,٤ بالمئة. **وثالثاً**: لم تتجاوز نسبة الاختصاصيين والفنيين ومن إليهم، ورجال التشريع والمديرين والإداريين ومديري الأعمال ٦,١ بالمئة من إجمالي قوة العمل الأجنبية. وجدير بالملاحظة أن نصف هؤلاء من غير الآسيويين، أما النسبة العظمى من العمالة الأجنبية فإنهم من خدم المنازل والعمال والباعة وكتبة القطاع الخاص. **ورابعاً**: نجد أن الأغلبية العظمى من قوة العمل الأجنبية من الذكور، حيث تبلغ نسبة الذكور في العمالة الأجنبية ٩٠,٥ بالمئة ونسبة الإناث ٩,٥ بالمئة فقط على الرغم من أن الغالبية العظمى من النساء الأجنبيات العاملات هن من خادمات المنازل العازبات. وهذا يشير إلى أن قوة العمل الأجنبية تتصف بشكل عام بأنها من الذكور والإناث العازبين والعازبات الذين لا يبرر لهم مستوى أجورهم استقدام أسرهم.

٢ ـ انخفاض التكلفة المباشرة لقوة العمل الآسيوية

هذا هو السبب الرئيسي الآخر لاستمرار تدفق العمالة الآسيوية في ما يتعلق بصاحب العمل. ولعل هذا السبب يفسر لنا بعض الحوافز المهمة التي أدّت إلى استقدام أعداد متزايدة من العمالة الآسيوية غير المؤهلة في وقت تراجع فيه النمو الاقتصادي وضعفت القوة الشرائية، بل إن رخص العمالة الآسيوية شجع القطاع العام على استبدال العمالة العربية عالية الأجر نسبياً، وكذلك العمالة الأجنبية المؤهلة، بعمالة آسيوية جديدة، رخيصة ترضى بالعمل اليومي المؤقت وتقبل شروط خدمة متدنية، إلى حدّ أن الإدارات والأجهزة الحكومية نفسها اتبعت هذه السياسة. وقد ساعدت عملية إحلال العمالة الآسيوية متدنية الأجر مكان العمالة العربية والعمالة الأجنبية المؤهلة، على تخفيض بند الرواتب والأجور، من دون أن تؤدي إلى تخفيض أعداد العاملين، بل إنه من الملاحظ أن أعداد العاملين في الحكومة قد زادت نتيجة الحاجة أحياناً إلى أعداد أكبر من غير المؤهلين للقيام بأعمال المؤهلين والمدربين الذين يتم الاستغناء عنهم بسبب ارتفاع رواتبهم.

وفي ما يتعلق بالقطاع الخاص التجاري، فإن انخفاض أجور العمالة

الآسيوية، وقبولها بشروط خدمة متدنية، بما فيها تحمّل العامل نفقات سفره والمصاريف المتعلقة بالسفر، قد شجع القطاع الخاص على التوسع في نشاطاته، اعتماداً على العمالة الرخيصة ليعوّض تراجع الانخفاض الملحوظ في حجم النشاط ومعدلات الأرباح. وإلى جانب القطاع العام والقطاع الخاص التجاري، اللذين وجدا حافزاً قوياً يشجعهما على إحلال العمالة الرخيصة مكان العمالة المرتفعة التكاليف نسبياً، فإن القطاع المنزلي قد وجد أن انخفاض أجور العمالة الآسيوية غير المؤهلة وتدني شروط خدمتها، يعطيانه فرصة لإرضاء طموحاته الاجتماعية وتلبية حاجاته الاستهلاكية التفاخرية المبذرة، فأقدم على التوسع، وسهلت عليه متعة التزيد من أعداد الخدم والخادمات ومن في حكمهم، مستفيداً من رخص الأجور وانخفاض التكاليف المباشرة للعمالة الآسيوية.

ويعود رخص العمالة الأجنبية النسبي إلى ثلاثة عوامل رئيسية:

أولها: قوى الطرد المتزايدة في الدول الآسيوية المكتظة بالسكان، ودفعها بالمحتاجين للعمل إلى البحث عنه خارج أوطانهم بأي أجر. وجدير بالتأكيد أن العامل الآسيوي نتيجة حاجته الماسة إلى فرص عمل، لا يرضى فقط بأجر منخفض وشروط خدمة متدنية، وإنما هو إلى جانب ذلك، مستعد أيضاً لشراء تأشيرة الدخول ودفع تكاليف الانتقال وعمولات السماسرة، حتى لو رهن ما يملك أو رهن دخله المستقبلي لدى المتاجرين بحاجة العمالة الوافدة إلى فرص عمل. ولعل ظاهرة نمو مكاتب الاستخدام في البلدان المصدرة للعمالة والبلدان المستوردة إياها، تدل على رواج هذه التجارة التي يجب قطع دابرها بسبب ما يشوبها من استغلال.

وجدير بالملاحظة في هذا الصدد، الدور الذي يلعبه بعض الوافدين في تسهيل استقدام أقاربهم أو من يستفيدون مادياً من استقدامهم، وتتم ممارسة هذا الدور بطريقتين: **الأولى**، استئجار سجل تجاري من مواطن والعمل من الباطن باسمه. وفي هذه الحالة يستفيد الوافد من السجل في الحصول على تأشيرات يستقدم بها أقرباءه أو من يبيعهم التأشيرات لهم. والطريقة **الثانية** هي الحصول على تأشيرة «مساعدة» أو «رد جميل» من مواطن وإرسالها إلى من يرغب في استقدامه. ومن الملاحظ كرم بعض المواطنين في إعطاء تأشيرات مفتوحة لكل من يريدون مساعدته أو كل من يقدم لهم جميلاً أو خدمة أو منفعة أو استثناء، ينتظر مقابلها مساعدته في الحصول على تأشيرة لأحد أقربائه الذين لا يجدون عملاً مناسباً في بلدهم.

ثانيها: ضعف إجراءات الحماية للعمالة الوافدة، وهذا الأمر ملاحظ من قبل الدول المرسلة للعمالة الآسيوية والدول المستقدمة إياها. إن الدول المرسلة تتساهل بقصد في شروط خدمة مواطنيها، وتقف عند حدّ شكلية النص على بعض شروط الخدمة، مثل الحد الأدنى للأجر، من دون أن تتابع ذلك. وتجد الدول المرسلة، نتيجة فشلها في توفير فرص عمل تستوعب قوة العمل المتزايدة، أن من الأصوب لها ألا تتدخل في مستويات الأجور وشروط الخدمة، وتترك ذلك الأمر لتقدير المهاجر، حتى لو هاجر من أجل أكل بطنه، وابتعد عن مزاحمة الآخرين على فرص العمل الشحيحة. أما الدول المضيفة، فإنها تجد نفسها، تحت ضغط الطلب على العمالة الآسيوية الرخيصة، وحيل المتاجرين بحاجتها إلى العمل، عاجزة عن فرض حد أدنى حقيقي للأجر، وإلزام أصحاب العمل بشروط خدمة تتناسب مع مستوى المعيشة في البلاد، بل إننا نجد الدولة لا تطبق قانون العمل على من هم على الكفالة الشخصية، وتستثني المنشآت والشركات الصغيرة من تطبيق بعض مواد قانون العمل. هذا إلى جانب التساهل في تطبيق قانون العمل بشكل عام.

ثالثها: تغطية الدعم الحكومي جوانب كثيرة من تكاليف العمالة الوافدة. وهذه هي التكاليف غير المباشرة التي تتحملها ميزانية الدولة بالنسبة إلى المواطنين والمقيمين على السواء. ومن هنا فإن التكاليف المباشرة على صاحب العمل ليست هي التكاليف الحقيقية التي يتم صرفها على الخدمات المجانية أو الخدمات المدعومة التي يحصل عليها الوافد. فهناك الخدمات الطبية المجانية، وهناك الكهرباء والماء التي يستهلكها العاملون في مساكن المواطنين. وهناك الخدمات المدعومة كافة التي لا تتقاضى الحكومة مقابلاً إزاءها، سوى الجزء القليل، أو تقدمها مجاناً. هذا فضلاً عن عدم تقاضي الدولة ضرائب دخل أو سواها على المواطنين أو المقيمين. فلو كانت تكاليف الدعم على حساب صاحب العمل لأصبح الأجر أضعاف ما هو عليه حالياً، ولكان صاحب العمل أكثر حرصاً على اختيار عمالة نوعية، بدل العمالة الكمية الكثيفة، ولاقتصر استقدام الوافدين على الضروري من الأعمال.

وجدير بالتأكيد أن ظاهرة رخص التكاليف المباشرة لقوة العمل الآسيوية، وغير المؤهلة منها على وجه الخصوص، في ما يتعلق بصاحب العمل، كان لها تأثير بالغ في تضخم قوة العمل وتصاعد نسبة الوافدين على حساب مساهمة المواطنين. كما كان لها أثر بالغ في اختلال تركيبة قوة العمل في قطر لصالح غير الناطقين باللغة العربية، وتزايد نسبة غير الحاصلين على مؤهل دراسي، واتساع

نطاق النشاطات الخدمية الهامشية التي تخدم في معظمها الاستهلاك. وقد أدى ذلك إلى كثافة العمالة الكمية على حساب العمالة النوعية وحدّ من التعبئة الكاملة لقوة العمل المتاحة محلياً.

ولعل استعداد العمالة الآسيوية، ولا سيما غير المؤهلة منها، لقبول أجور أكثر انخفاضاً وشروط خدمة أكثر تدنياً، مدفوعة بعوامل الطرد والبطالة المتزايدة، يجعل من جميع السياسات والإجراءات الإدارية التي تحاول الحدّ من تدفق الوافدين أو إحلال المواطنين محل الموجودين منهم، سياسات وإجراءات إدارية غير ذات معنى، وعديمة الفاعلية ما لم يفرض على صاحب العمل تدريجياً تحمل التكاليف غير المباشرة، إلى جانب تحمله التكاليف المباشرة، بعد تطبيق حدٍّ أدنى للأجر وشروط خدمة تتناسب مع المستوى المعيشي في البلاد.

وجدير بالملاحظة أيضاً أن ظاهرة تدني التكاليف المباشرة للعمالة الآسيوية كانت وراء انطباع قوة العمل في قطر بعدد من الخصائص السلبية التي تكاثرت وتفاقمت عبر الزمن. ومن هذه الخصائص السلبية: خاصية أسلوب العمالة الكثيفة، بدلاً من أسلوب كثافة رأس المال وتوظيف التقنيات الملائمة لبلد يشتكي من نقص قوة العمل المواطنة فيه، ويتمتع بإمكانيات مالية. وكذلك خاصية انتشار النشاطات الهامشية، واتساع نطاق الخدمات لتلبية طلب الاستهلاك التبذيري، وخاصية تدني المستوى التعليمي لقوة العمل الآسيوية الوافدة وتدني مستواها المهني.

إلى جانب ذلك، فإن ظاهرة انخفاض مستوى أجور العمالة الآسيوية وتدني شروط خدمتها يجعلان معظم الوظائف التي تشغلها هذه العمالة والبالغة نحو ٢٢٥ ألف وظيفة، غير صالحة لإحلال القطريين فيها، أو إحلال العمالة العربية والأجنبية المؤهلة والمدربة، أو إحلال المرأة المقيمة. وتبقى وظائف أغلب الوافدين وظائف هامشية لا تبرر إنتاجيتها الاقتصادية توظيف شخص بأجر أعلى من أجر شاغلها. ولعل انخفاض أجور أغلب الوظائف التي يشغلها الوافدون عموماً، والعمالة الآسيوية خصوصاً، وتدني شروط خدمتها، كانت وما زالت وراء اضطرار الحكومة إلى توظيف من تلتزم بتوظيفهم من الذكور والإناث المواطنين في دوائرها بغض النظر عن حاجة العمل إليهم، طالما أن الإمكانيات المالية للحكومة تسمح بذلك التوظيف الاجتماعي، وبالتالي فإن عدم قابلية معظم وظائف الوافدين للتقطير يمثل سبباً مباشراً للبطالة المقنعة، وأنواع البطالة الأخرى التي تحدّ من إمكانية تعبئة كامل قوة العمل المواطنة والمقيمة في البلاد.

من هنا يبدو لنا جلياً أن أحد المداخل الاستراتيجية لتخفيض قوة العمل المتضخمة وتصحيح أوجه الخلل فيها يتمثل في سياسة موضوعية يتم بمقتضاها رفع تكلفة العمالة الوافدة تدريجياً بالنسبة إلى صاحب العمل مباشرة، والوصول بتكلفة العامل الوافد إلى المستوى الذي يعكس: **أولاً**، مستوى من الأجر وشروط الخدمة تتناسب مع المستوى المعيشي في البلاد. **وثانياً**، يتضمن التكلفة غير المباشرة التي تتحملها في الوقت الحاضر ميزانية الدولة في صورة دعم وإعفاء من الضرائب. **وثالثاً**، تأخذ في الاعتبار تدريجياً التكلفة المجتمعية التي من الممكن أن تأخذ صورة رادع مالي يحدّ من الطلب المبالغ فيه على العمالة الهامشية.

واستدراكاً لأية اعتراضات وجيهة على عدم مراعاة بعض المقترحات جانب العدالة من حيث الأعباء المترتبة عليها، ولا سيما في ما يتعلق بذوي الدخل المحدود الذين أصبحوا مضطرين مثل غيرهم إلى الاعتماد على العمالة الآسيوية غير الماهرة الرخيصة، فإنه لا بد من التأكيد على أن معالجة الخلل السكاني يجب ألا تتم بمعزل عن مواجهة أوجه الخلل الأخرى، وإنما يجب أن تتم وفق إصلاح شامل يتحمل أعباءه الجميع، ولا سيما القادرون على تحمّل الأعباء. ولذلك يجب أن تؤخذ اعتبارات العدالة، والتدرج، ومبدأ التعويض في الاعتبار عند إعادة النظر في سياسة الهجرة بهدف إصلاح الخلل السكاني. وتبقى، على الرغم من تلك المحاذير، لسياسات معالجة الخلل السكاني أهمية قصوى يجب أن تعطى لها، وتضحيات لا بد من تحمّلها من أجل دوام المجتمع وتماسكه وتقدمه[١٠].

(١٠) انظر فقرة: «المنعطف الآمن،» ضمن الفصل العاشر من هذا الكتاب.

الفصل الثالث

تربية اليسر

يمثل هذا الفصل قراءة عامة لواقع التعليم الحديث في قطر في ضوء مسيرته منذ بداية تصدير النفط عام ١٩٤٩، وهي محاولة تبحث عن مدى العلاقة بين توجهات التعليم ومضمونه ومتطلبات عملية التنمية الدائمة بشكل عام، ومدى ملاءمة مخرجاته احتياجات العمل الذهني واليدوي المنتج بشكل خاص، وبالتالي فإنها محاولة لا تتناول الجوانب الفنية والمشكلات الداخلية لنظام التعليم ومعوقاته، بقدر ما تتلمس توجهات نظام التربية والتعليم منذ نشأته الحديثة وعبر مسيرته حتى وقتنا الحاضر، وكذلك تحرّي محصلته والتعرف إلى نتائجه من خلال الدور الذي تؤديه مخرجات التعليم في الحياة العامة بشكل عام، والسلوكيات التي يتشرب بها المتعلم، والطموحات التي يكتسبها من خلال عملية التربية والتعليم.

وغني عن القول إن الطبيعة النوعية لمساهمة المتعلم لا تتيح وجود مؤشرات كمية قاطعة الدلالة. ولذلك لا بد من الوقوف عند حدود إبداء الملاحظات حول مدى الترابط من عدمه بين كل من نظام التعليم ومقتضيات التنمية الدائمة التي تتطلب بالضرورة إعداد المتعلم لعصر غير عصرنا، ومهن غير مهننا، ولظروف اقتصادية واجتماعية تقتضي العودة إلى توثيق الارتباط بين المكافأة والجهد، وذلك عندما يتآكل ريع النفط إن عاجلاً أو آجلاً لأسباب تقنية أو نتيجة نضوب الثروة النفطية في يوم من الأيام.

وفي ما يلي نتناول موضوع الفصل في نقطتين رئيسيتين: **أولاهما**، مسار التعليم ومراحله، **وثانيتهما**، الواقع الراهن للتعليم الحكومي. وسوف يكون تركيزنا بالدرجة الأولى على التعليم العام، مع التطرق أحياناً إلى جامعة قطر،

وكذلك التدريب المهني، لعلاقته في الوقت الحاضر بمؤسسات التعليم، أكثر من علاقته بمواقع العمل واحتياجاتها الدائمة للتدريب.

أولاً: مسار التعليم ومراحله

في العام الدراسي ١٩٩٢/١٩٩٣ بلغ عدد الطلاب النظاميين، من المرحلة الإبتدائية حتى مستوى الدراسات العليا ٩٢ ألف طالب متفرغ، منهم ٤٧ ألفاً من المواطنين و٤٥ ألفاً من أبناء المقيمين. ويضم التعليم الحكومي نحو ٧٠ ألفاً، من بينهم نحو ٤٤ ألفاً من القطريين ونحو ٢٨ ألفاً من أبناء المقيمين العرب. كما يضم التعليم الأهلي ٢٢ ألفاً، منهم نحو ٣ آلاف من القطريين و١٩ ألفاً من أبناء المقيمين العرب والأجانب. ويلاحظ أن عدد الذكور والإناث يتقارب في المراحل الإبتدائية، ثم يبدأ تفوق عدد الإناث على عدد الذكور في المراحل اللاحقة، خصوصاً في المرحلة الجامعية، وذلك بسبب فرص العمل المتاحة للمتسربين من الذكور، مقارنة بالإناث اللاتي لا تتاح لهن فرص عمل مناسبة اجتماعياً، إلا إذا كُنّ من الخريجات الجامعيات (الملحق رقم (٣)). وفي العام الدراسي ١٩٩٣/١٩٩٤ تشير إحصاءات التعليم إلى ارتفاع عدد الطلاب المتفرغين للدراسة في جميع المراحل إلى نحو ١٠٣ آلاف طالب وطالبة، منهم نحو ٥٣ ألفاً من المواطنين[1].

وقد بدأ التعليم الحديث في قطر مسيرته منذ عام ١٩٥٠ عندما تمّ تشييد أول مبنى حكومي خاص لمدرسة نظامية. وتلا ذلك اهتمام بالتعليم وصل إلى مستوى إنشاء وزارة للمعارف واتخاذ قرار بتعميم التعليم ابتداءً من العام الدراسي ١٣٧٥ ـ ١٣٧٦هـ/ ١٩٥٥ ـ ١٩٥٦م، حيث تمّ افتتاح أول مدرسة للبنات ضمت ٥٠ طالبة، إضافة إلى ألف طالب كانوا يدرسون في المدارس الحكومية. ومنذ عام ١٩٥٦ شهد التعليم تطوراً ملحوظاً واهتماماً من قبل الحكومة، وإقبالاً شديداً من جانب الأهالي مشجعين في ذلك بالحوافز التي وفرتها الحكومة للطلاب، إضافة إلى إنشاء المدارس في القرى[2]. ويمكننا تمييز ثلاث مراحل وحقب مرَّ بها التعليم في قطر: **أولاها**، مرحلة تأسيس التعليم، **وثانيتها**، حقبة اليسر، **وثالثتها**، مرحلة تخفيض الإنفاق.

---

(١) قطر، وزارة التربية والتعليم، التقرير السنوي، ١٩٩٣/١٩٩٤ (الدوحة: [الوزارة]، ١٩٩٤)، ص ٥٧.

(٢) قطر، وزارة التربية والتعليم، التقرير السنوي، ١٩٩٢/١٩٩٣ (الدوحة: [الوزارة]، ١٩٩٣)، ص ٢١ و ٤٠٣.

١ ـ مرحلة تأسيس التعليم

تمتد هذه المرحلة من عام ١٩٥٦ إلى بداية عهد الاستقلال عام ١٩٧١. وقد شهدت هذه المرحلة تفتّح أهل قطر على العلم الحديث وسعيهم الدؤوب لتحصيله بشغف وجهد ذاتي من قبل المتعلمين الذين كان بعضهم يحاول اللحاق بمسيرة التعليم على الرغم من كبر سنه وانشغاله بكسب رزقه في الظروف المعيشية التي كانت سائدة في ذلك الوقت. لذلك كان التعليم الليلي لا يقل أهمية عن التعليم النهاري، وكان القسم الداخلي يضم أبناء القرى من طلاب المرحلتين الإعدادية والثانوية. وكان الطالب ـ في الغالب ـ مصدر الإصرار على تحصيل العلم وليس الأهل، وكان الدافع هو التعلم إلى جانب تحسين مستوى المعيشة. ولذلك كان مستوى المتعلم على الرغم من قلة الإمكانيات يتسم بالتحصيل المعرفي، كما يتسم بنضج شخصية المتعلم ومساهمته في الحياة الثقافية والاجتماعية بشكل نفتقده اليوم.

كما شهدت هذه المرحلة التأسيسية تطوراً كمياً في مؤشرات التعليم، فارتفع عدد طلاب المدارس من ٥٠ طالبة و١٠٠٠ طالب في العام الدراسي ١٣٧٥ ـ ١٣٧٦هـ/ ١٩٥٥ ـ ١٩٥٦م إلى ٧٨٢٧ طالبة و١٠٧٠٤ طلاب عام ١٣٩٠ ـ ١٣٩١هـ/ ١٩٧٠ ـ ١٩٧١م. وفي الفترة نفسها ارتفع عدد أفراد الهيئة التدريسية من ٤٥ مدرّساً ومدرّسة واحدة هي المربية الفاضلة آمنة محمود، إلى ٦٢٦ مدرساً و٤٤٧ مدرّسة. وزاد عدد المدارس من ١٦ مدرسة إلى ٨٥ مدرسة. وكذلك شهدت ميزانية التعليم تصاعداً ملحوظاً من ٦,٤ مليون ريال في السنة المالية ١٣٧٧هـ/ ١٩٥٧م إلى ٥١ مليون ريال في عام ١٣٩١هـ/ ١٩٧١م(٣).

ويلاحظ أن هذه المرحلة التأسيسية عبرت عن طموح، وشهدت عملاً جاداً ينظر إلى التعليم باعتباره قيمة وهدفاً وطنياً لا بد من تحقيقه من خلال نظام للتعليم العام متاح للجميع، من دون تمييز أو ثنائية تعليم الخاصة والعامة. ولذلك حقق التعليم العام خلال تلك المرحلة التأسيسية، وعبر فترة قصيرة إنجازات وضعت نظام التعليم في قطر في مصاف نظم التعليم في البلدان العربية التي سبقت قطر في الأخذ بنظم التعليم الحديثة، بل إن قطر ـ بمساعدة عائدات النفط، وبفضل النظرة إلى التعليم باعتباره قيمة، واتخاذه هدفاً وطنياً لدى من تولّوا قيادة التعليم ـ قد استفادت من الإنجازات التي حققها نظام التعليم الحديث في البلدان العربية،

---

(٣) المصدر نفسه، ص ٤٠٣ ـ ٤٢٨.

وأخذت بمنهج الوحدة الثقافية، واستقدمت مربين عرباً وإداريين متميزين، عملوا بجد على تحقيق نقلات كمية وتحولات نوعية ـ كانت على تواضعها مهمة في تلك المرحلة التأسيسية ـ في مدخلات نظام التعليم في قطر، إذ وضعته في مصاف نظم التعليم في البلدان العربية خلال فترة قصيرة.

ويُذكر لهذه المرحلة إنجازات مهمة، منها على وجه الخصوص، تنفيذ سياسة تعميم التعليم والإستفادة من نظام حوافز جذب الطلاب من أجل تحقيق ذلك. وكذلك فتح المدارس في جميع أنحاء قطر، وتوفير مواصلات حكومية لنقل الطلاب من القرى الصغيرة ومنازل البدو إلى أقرب مدرسة. وقد بلغ إقبال الأهالي على التعليم درجة فتح صفوف، مختلطة من طلاب وطالبات المرحلة الابتدائية في بعض مدارس القرى إذا كان عدد الطلاب أو الطالبات لا يبرر فتح صف خاص غير مختلط. وقد شهدت هذه المرحلة أيضاً تنويع التعليم، وإرسال البعثات إلى الجامعات العربية والأجنبية في الخارج. وينسب إلى هذه المرحلة التأسيسية فضل التوسّع في التعليم الليلي وتشجيع منتسبيه. وقد كان من نتائج ذلك أن كان منتسبو التعليم الليلي من بين أوائل الخريجين القطريين.

٢ ـ حقبة اليسر

تمتد هذه الحقبة من العام الدراسي ١٩٧١/١٩٧٢ إلى عام ١٩٨٠. وهي حقبة شهدت مستجدات، من أهمها تدفق الثروة النفطية بشكل لم يسبق له مثيل ولم يكن في الحسبان. ولذلك فإنها حقبة يسر لم يكن المال فيها عائقاً، وإنما كانت كثرة المال معوقاً للتفكير البعيد ومعطلاً للتصرف الاقتصادي الرشيد. ومن هنا انطبعت هذه المرحلة بالكم على حساب النوع، ولم تساهم ـ نسبياً ـ في تطوير التعليم من الناحية النوعية. وإنما عاشت على تنظيم المرحلة السابقة لها وإنجازاتها. وقد يكون في بعض قرارات هذه المرحلة، ومنها التراجع عن تنويع التعليم وإطلاق العنان للتعليم الجامعي، بصرف النظر عن التخصص، تراجعاً عن المسار السليم. وكذلك أدت حركة تأليف الكتب محلياً، بعد أن تخلّت الوزارة عن تطبيق منهج الوحدة الثقافية، إلى ثغرات في المنهج الدراسي أضعفت مضمونه. وتصف وزارة التربية والتعليم نفسها، هذه المرحلة بمرحلة «تعزيز الكفاية الكمية بشكل أساسي مع مراعاة الكفاية النوعية»[٤].

---

(٤) المصدر نفسه، ص ٢٤.

ومن هنا فإن المؤشرات الكمية التي سمحت بها ظروف تدفق الثروة النفطية هي أهم ما يذكر لهذه الحقبة التي امتدت عقداً من الزمان، فارتفع إجمالي عدد الطلاب من ٢١ ألفاً في العام الدراسي ١٩٧١/ ١٩٧٢ إلى ٤٠ ألفاً عام ١٩٨٠/ ١٩٨١. وكذلك ارتفع عدد أعضاء الهيئة التدريسية إلى ثلاثة أمثال ما كان عليه في بداية الفترة، وتضاعف عدد المدارس. أما ميزانية وزارة التربية والتعليم فقد تضخمت مثل سائر أوجه الإنفاق العام خلال حقبة اليسر، فارتفعت ميزانية وزارة التربية والتعليم واحداً وعشرين ضعفاً من ٥١ مليون ريال عام ١٣٩١هـ/ ١٩٧١م إلى ١٠٤٩ مليون ريال عام ١٤٠١هـ/ ١٩٨١م. وبذلك ارتفعت تكلفة تدريس الطالب إلى أكثر من عشرة أضعاف من ٢٤٣٤ ريال عام ١٩٧١ إلى ٢٦٢٥١ ريال عام ١٩٨١(٥).

ولعل التضخم الكمي الذي شهدته مؤشرات التعليم، خلال حقبة اليسر تلك، يمثل اليوم عقبة أمام إصلاح التعليم، أو حتى المحافظة على مستوى الكمي الذي وصل إليه، دع عنك التفكير العملي في التحول النوعي. ولذلك برز التعليم الخاص باعتباره حلاً لتخفيف الضغط عن التعليم الحكومي من ناحية، ومن ناحية أخرى أصبح يُنظر إلى التعليم الخاص الأجنبي من قبل المقتدرين مالياً على أنه الحل لتعليم أبنائهم. وبذلك فقد التعليم العام بعض الاهتمام والضغط اللازم لإصلاحه بعد أن تهيأ لمن في مقدورهم الضغط من أجل إصلاح التعليم العام، أن الحل هو التعليم الخاص، أما التعليم العام فليس هناك أمل لدى بعضهم في رفع مستواه المستمر في الانحدار.

وجدير بالملاحظة أن فترة اليسر لم تجذب المواطنين الذكور إلى العمل في قطاع التعليم، بل أدّت إلى تسرّب بعضهم. لذلك ارتفع عدد المواطنين العاملين في المدارس والإدارات والأقسام من ٢٠٥ في بداية المرحلة إلى ٢٩٤ فقط في نهايتها. هذا مقارنة بارتفاع عدد الإناث من المواطنات من ٨٩ إلى ٩٢٥ بسبب القيود الاجتماعية على عمل المواطنات خارج الوزارة، بينما جذبت بقية القطاعات الحكومية بامتيازاتها الكوادر القطرية من الذكور بعيداً عن قطاع التعليم. كما يلاحظ أيضاً خلال هذه الحقبة التراجع عن تنويع التعليم، حيث أُغلقت دارالمعلمين وانخفض عدد خريجي مدرستي التجارة والصناعة وقد استقطب القسم

(٥) المصدر نفسه، ص ٤٠٠ ـ ٤٢٨.

الأدبي ٧٣ بالمئة من إجمالي خريجي الشهادة الثانوية مقارنة بنسبة ٥٣ بالمئة في بداية هذه الحقبة[٦].

ولعل أهم إضافات هذه المرحلة تتمثل في تأسيس التعليم العالي بإنشاء كلية التربية عام ١٩٧٣/ ١٩٧٤ ثم تحويلها في عام ١٩٧٧ إلى جامعة قطر. وكذلك كان التوسع في البعثات الخارجية على الرغم من إنشاء الجامعة، سمة من سمات هذه المرحلة، حيث ارتفع عدد خريجي البعثات من ٢١ خريجاً عام ١٩٧١ إلى ١٨٩ خريجاً عام ١٩٨١. وكذلك ارتفع عدد طلاب الدراسات الجامعية والعليا داخل قطر أو خارجها من ٢٩٠ طالباً وطالبة عام ١٣٩٠ ـ ١٣٩١هـ/ ١٩٧١ ـ ١٩٧٢م إلى ٢٩٥٣ في عام ١٤٠٠ ـ ١٤٠١هـ/ ١٩٨٠ ـ ١٩٨١م[٧].

٣ ـ مرحلة تخفيض الإنفاق

تمتد هذه المرحلة منذ مطلع الثمانينيات حتى وقتنا الحاضر، ولعل أهم سماتها يتمثل في انعكاس الضغوط التي واجهها الإنفاق العام على التعليم بشكل سلبي، منذ أن تراجعت عائدات النفط في مطلع الثمانينيات. فقد انشغلت إدارة التعليم بإعادة النظر في المسار الذي سلكته منذ مطلع السبعينيات، وأخذت تبحث عن السبل المتاحة لتخفيض الإنفاق، في ضوء المحددات السياسية والاجتماعية، التي لم يكن من صلاحيات إدارة التعليم النظر فيها، ومن ذلك سياسة التوظيف الاجتماعي للخريجات القطريات بصرف النظر عن الحاجة لعملهن أو لنوعية تخصصهن، وكذلك التعليم الخاص ـ في المنازل ـ وتأجير المباني. ولذلك وقفت إدارة التعليم مكتوفة الأيدي أمام الضغط على ميزانيات التعليم من ناحية، ومن ناحية أخرى استمرار تحميل ميزانيات التعليم بأعباء مالية وبشرية ليست لها علاقة باحتياجاته. لذلك تضاعفت الضغوط على مشروعات التطوير النوعي، وتعاظم العبء على المستوى الكمّي، فتراجع الإثنان عمّا كانا عليه منذ عقد مضى.

وتبين إحصاءات التعليم حجم تخفيض الإنفاق على التعليم على الرغم من تزايد مسؤولياته. كما تشير إلى انعكاس ذلك التخفيض على مؤشرات التعليم. فقد تراجعت ميزانية وزارة التربية والتعليم من ١٠٨٥ مليون ريال في العام الدراسي

(٦) المصدر نفسه، ص ٤٠٠ ـ ٤٢٠.

(٧) المصدر نفسه، ص ٤١١ و٤١٦.

١٤٠٣ ـ ١٤٠٤هـ / ١٩٨٣ ـ ١٩٨٤م إلى ٩٥٧ مليون ريال عام ١٩٩٢/ ١٩٩٣. هذا على الرغم من ارتفاع عدد طلاب المدارس الحكومية من ٤٧ ألفاً في العام الدراسي ١٤٠٣ ـ ١٤٠٤هـ/ ١٩٨٣ ـ ١٩٨٤م، إلى ٦٢ ألفاً في عام ١٩٩٢/ ١٩٩٣[٨]. وكذلك انخفضت ميزانية جامعة قطر من ٢٤٩ مليون ريال عام ١٩٨٢/ ١٩٨٣، إلى ٢٠٧ مليون ريال عام ١٩٩٢/ ١٩٩٣. هذا أيضاً على الرغم من ارتفاع عدد طلاب الجامعة من ٤٠٦٥ عام ١٩٨٣/ ١٩٨٤ إلى ٦٤٦٩ عام ١٩٩٠/ ١٩٩١[٩]. وجدير بالذكر أن تخفيض الإنفاق على التعليم، انصبّ في معظمه على باب الإنشاءات الرئيسية، وباب الصيانة والإنشاءات الثانوية، وباب الخدمات والتجهيزات المدرسية. وبذلك انخفض المخصص لهذه الأبواب الثلاثة من ٤٦ بالمئة من ميزانية وزارة التربية والتعليم في العام الدراسي ١٤٠٣ ـ ١٤٠٤هـ/ ١٩٨٣ ـ ١٩٨٤م إلى ٢٥ بالمئة فقط عام ١٩٩٢/ ١٩٩٣. هذا بينما ارتفع المخصص لباب الرواتب والأجور من ٥٤ بالمئة إلى ٧٥ بالمئة في الفترة نفسها. ويشير هذا التوزيع لميزانية الوزارة، إلى أيّ مدى هي مقيدة أيادي إدارة مؤسسات التعليم، وكم تبدو حركتها محدودة من حيث معالجة انعكاسات تخفيض الإنفاق على المستوى الكمّي والنوعي للتعليم.

وقد انعكست الأزمة المالية على التعليم في أكثر من اتجاه:

أولها، تحديد قبول غير القطريين واقتصاره على أبناء موظفي الحكومة والمتفوقين من أبناء المقيمين. ولذلك انتشرت المدارس الخاصة وأصبح التعليم الخاص يستوعب أكثر من ربع الطلاب في الوقت الحاضر. ونلاحظ هذه السياسة أيضاً في جامعة قطر والكلية التكنولوجية التي يقتصر القبول فيها على القطريين.

وثانيها، الإستغناء بشكل غير منظم عن عدد كبير من المدرسين ذوي الخبرات الطويلة والفنيين المؤهلين، واستبدالهم بوافدين جدد يقبلون برواتب منخفضة، أو إحلال الخريجين والخريجات من القطريين محلهم. وقد كان لهذه السياسة تأثير سلبي في مخرجات التعليم، الأمر الذي أدّى إلى انخفاض مستوى الطلاب وتبادل اللوم بين وزارة التربية والتعليم وبين جامعة قطر، إذ إن كلاً منهما يلقي مسؤولية تردي مستوى الطلاب على الآخر. فالوزارة ترجعه إلى انخفاض

---

(٨) المصدر نفسه، ص ٤٠٣ و٤٢٨.

(٩) جامعة قطر، دليل الخريجين، ١٤١٠هـ/ ١٩٩٠م (الدوحة: [الجامعة]، ١٩٩٠)، ص ٢٠.

كفاءة خريجي جامعة قطر التي يفرض عليها توظيفهم في مهنة التدريس، والجامعة بدورها تعزو انخفاض مستوى خريجيها إلى ضعف تأهيلهم أصلاً في التعليم العام، وبالتالي فإن الجامعة غير مسؤولة عن مستوى خريجيها لأن مخرجاتها تعتمد على نوعية المدخلات. وقد كان هذا الجدل الذي يسلّم بتردي نوعية خريج الجامعة، وكذلك خريج التعليم العام، محل اتفاق بين الجامعة ووزارة التربية، ولكن الخلاف كان يتركز فقط فيمن هو المسؤول عن ذلك. وهذا ما تمّ الجدل العنيف حوله في ندوة عقدتها كلية التربية في الجامعة وتحدث فيها رئيس التوجيه التربوي ونائبة رئيس التوجيه التربوي ممثلين وزارة التربية[١٠]. وهذا النوع من الملاحظات المتبادلة بين الوزارة والجامعة ليس خاصاً بقطر، حيث يذكر باقر النجار في ملاحظته على هذه الفقرة أن جدلاً مماثلاً نشأ في البحرين عندما أشار وزير التربية إلى تدني مستوى خريجي الجامعة في اللغتين العربية والإنكليزية، حيث لم ينجح من المتقدمين للتدريس في الامتحانات المعدّة من قبل الوزارة سوى ١٠ بالمئة من خريجي الجامعة في هذين التخصصين. وقد ردّت الجامعة بالقول إن المشكلة هي أن أساس هؤلاء الطلبة ضعيف.

ثالثها: التفكير في إعادة النظر في أهداف التعليم ومعالجة الانخفاض الملحوظ في نوعيته والتصدي للضغوط التي تؤدي إلى تراجع الجوانب الكمية فيه. ويلاحظ أن وزارة التربية والتعليم وجامعة قطر قد بدأتا تدركان المشكلات المستقبلية التي سوف يؤدي إليها تخفيض الإنفاق، من دون إعطائهما حرية النظر، وتمكينهما من مقومات التفكير والتدبير، من أجل المحافظة على المستوى الكمّي والبدء بمعالجة قضية النوعية. وقد بذلت وزارة التربية محاولات جزئية لرفع الكفاية النوعية للمدرسة القطرية وإدارة التعليم العام، فقامت الوزارة بعدد من الإجراءات من أهمها: وضع أسس ومعايير ومقننات لاختيار القيادات التربوية والفنية. واتجهت الوزارة إلى الاهتمام بتطوير المناهج والكتب المدرسية، وإلى توثيق الروابط بين التعليم العام والتعليم الجامعي، وساهمت في الجهود الإقليمية لتطوير المناهج. وكذلك عملت الوزارة على إدخال التلفزيون التربوي والحاسب الآلي، إضافة إلى تطوير استخدامات المبنى المدرسي، الذي تعرض إلى ضغط كبير بسبب التوقف عن بناء المدارس بالقدر الذي يواكب تزايد أعداد الطلاب. وقد أصدرت الوزارة خلال

(١٠) ندوة: علي المناعي وشيخه المحمود في ندوة كلية التربية، ربيع ١٩٩٤.

هذه الفترة وثيقة السياسات التربوية للمراحل الثلاث، كما بدأت محاولات التخطيط لتطوير المكتبات المدرسية. وقامت الجامعة كذلك بجهود مماثلة: منها محاولة تطوير الأقسام وتأكيد مسؤولياتها الأكاديمية، وإعادة تنظيم الإرشاد وتسجيل الطلاب. كما اهتمت الجامعة بطرق اختيار هيئة التدريس، ورفع معدلات قبول الطلاب من أجل المحافظة على طاقة استيعاب المباني الجامعية.

ومما يؤسف له حقاً أن هذه الإصلاحات الجزئية في الوزارة والجامعة كانت تعبيراً عن حسن النية والطموح نحو إصلاح التعليم، أكثر من كونها إجراءات جذرية يمكنها أن تحافظ على المستوى الذي وصل إليه التعليم في حقبة اليسر، عندما كانت المشكلات يحلها المال الوفير. أما القول إن تلك الإجراءات قادرة على مواجهة متطلبات المحافظة على المستوى الكمّي للتعليم والارتقاء بنوعية التعليم، فإنه قول لا يشير إليه الواقع ولا تسمح به حدود الصلاحيات الممنوحة للقيادات التربوية. وقد عبّرت الجامعة عن بعض تلك القيود متخذة منها عذراً ترد به على النقد الموجه إلى مؤسسات التعليم. ومما ذكرته الجامعة: عدم توفر قدر كاف من الاستقلالية المالية والإدارية، وخلل سوق العمل، إذ لا يفتح فرص عمل كافية لخريجات الجامعة. وكذلك خصائص مخرجات التعليم الثانوي الذي يزيد فيه عدد الخريجات على عدد الخريجين، ويفوق فيه عدد خريجي القسم الأدبي على عدد خريجي القسم العلمي. وأشارت الجامعة أيضاً إلى الارتفاع المستمر والهائل في تكاليف التعليم العالي في ضوء جمود الميزانية، بل تراجعها. وأخيراً أنحت الجامعة باللائمة على عدم وجود سياسة واضحة للتوظيف، وتدني رواتب العمالة الفنية. كما عتبت الجامعة على مواقع الإنتاج ومؤسسات التعليم، لعدم قيامها بتقويم أداء العاملين فيها من خريجي الجامعة[١١].

ثانياً: التعليم العام في الوقت الحاضر

يمكننا أن نتعرف إلى الواقع الراهن للتعليم الحكومي من استعراض بعض إحصاءاته ذات العلاقة من ناحية، ومن ناحية أخرى من خلال النظر إلى نتائج التقييم التي أجريت له مؤخراً بهدف التعرف إلى أوجه الإصلاح التي يتطلبها.

(١١) جامعة قطر، «جامعة قطر: تطورها وواقعها وآفاقها المستقبلية،» تقرير قدّم إلى: المجلس الأعلى للتخطيط، الدوحة، ١٩٩٤، ص ٢٤ ـ ٢٥.

١ ـ إحصاءات التعليم

تفيد إحصاءات التعليم بأن عدد القطريين المتفرغين للدراسة من المرحلة الإبتدائية، حتى مستوى الدراسات العليا في البعثات الخارجية، بلغ ٤٦٦٣٥ في العام الدراسي ١٩٩٢/١٩٩٣، يستقطب التعليم الحكومي ٩٤,٢ بالمئة منهم (الملحق رقم (٢)). ولذلك فإن التعليم الحكومي ما زال هو المصدر الرئيسي لتعليم القطريين، وفي ما عدا مرحلة الحضانة، التي لا يتكفل التعليم الحكومي بها، فإن التعليم الأهلي لا يستقطب القطريين بشكل عام. وفي العام الدراسي ١٩٩٢/ ١٩٩٣ كان عدد الطلاب القطريين المسجلين في التعليم الأهلي من بداية المرحلة الابتدائية حتى نهاية المرحلة الثانوية ٢٧٤١، منهم ١٥٢٤ طالباً و١٢١٧ طالبة يدرس منهم ٢٧٠ في المدارس الأجنبية (١٦١ طالباً و١٠٩ طالبات) والباقون في المدارس العربية الأهلية[١٢]. ويحسن بنا قبل أن نسترسل في عرض إحصاءات التعليم أن نشير بإيجاز إلى الدور الذي تقوم به مؤسسات التعليم في التدريب والتأهيل المهني.

وتقوم مؤسسات التعليم أيضاً بأغلب نشاطات التأهيل المهني والتدريب أثناء الخدمة. وجديرٌ بالملاحظة أن التدريب أثناء الخدمة محدود جداً في قطر، وكذلك التدريب والتأهيل المهني. ومعظم المتاح منه تقوم به مؤسسات التعليم باعتباره تدريباً تحويلياً لإعادة تأهيل مخرجات التعليم الجامعي أو إعداد المتسربين من المدارس إلى سوق العمل. وتقوم إدارة التدريب والتطوير المهني في وزارة التربية والتعليم ومركز التدريب المهني التابع لها بمعظم جهود التدريب[١٣]. فقد تدرب في المركز ٦٤٤٠ طالباً منذ إنشائه في مطلع السبعينيات حتى عام ١٩٩٣، منهم ٤٢,٤ بالمئة تدربوا على الأعمال الكتابية من أجل توظيفهم في الإدارات الحكومية، و١٤,٥ بالمئة حضروا دورات خاصة في الغالب للجيش والشرطة، والمتبقون نحو ٤٣ بالمئة تمّ تدريبهم في مجال الكهرباء والميكانيك واللحام والراديو والتلفزيون والمساحة والبناء، وما يماثلها من الحرف التي تمكن المتدرب من الحصول على وظيفة في الإدارات الحكومية. وإلى جانب هذا المركز هناك أيضاً مركز التدريب

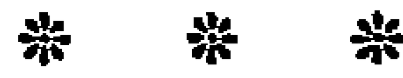
---

(١٢) قطر، وزارة التربية والتعليم، التقرير السنوي، ١٩٩٢/١٩٩٣، ص ٢٥٤.

(١٣) قطر، إدارة التدريب والتطوير الفني والمهني، التقرير السنوي، ١٩٩٢ (الدوحة: [الإدارة]، ١٩٩٣)، الملحق.

الصحي الذي بلغ عدد خريجيه ٢١ في عام ١٩٩١/١٩٩٢. وكذلك مدرسة التمريض التي بلغ عدد خريجيها ٢٣ عام ١٩٩١/١٩٩٢[١٤]. ويضاف إلى هذه المراكز مركز التدريب في المؤسسة العامة القطرية للبترول الذي اشتهر بكثرة عدد الطلاب المسجلين في دوراته وندرة عدد من يكملون تدريبهم، وذلك لصعوبة برامج التدريب، وتدريسها باللغة الانكليزية، الأمر الذي أدّى دائماً إلى تسرب أغلب المتدربين قبل إتمام التدريب.

من ناحية أخرى، فإن التدريب المستمر أثناء الخدمة لا يلقى اهتماماً كافياً في قطر. وفي ما عدا العمليات البرية والبحرية في المؤسسة العامة القطرية للبترول، والجيش والشرطة فإن التدريب أثناء الخدمة يكاد أن يكون مفقوداً. والنزر اليسير المتاح منه تقوم به مؤسسات التعليم أيضاً. وجدير بالملاحظة أن التقارير السنوية ذات العلاقة، مثل تقرير ديوان الخدمة المدنية ووزارة العمل والمجموعة الإحصائية السنوية لا تجد ما تذكره حول التدريب أثناء الخدمة. وتبقى مؤسسات التعليم وحدها التي لديها شيء يستحق الذكر عن محاولات التدريب أثناء الخدمة. فيذكر التقرير السنوي لوزارة التربية والتعليم لعام ١٩٩٢/١٩٩٣، أن عدد منتسبي الدورات التدريبية في الخارج من موظفي جهاز الخدمة المدنية بلغ ١٥٣ من الذكور و٣ من الإناث. كما يشير التقرير إلى عدد الدورات التدريبية التي عقدتها الوزارة لموظفيها في مجال تطبيق الحاسب الآلي والتأهيل التربوي. وإضافة إلى ذلك، قام معهد اللغات التابع لوزارة التربية والتعليم منذ إنشائه بتدريب عدد من موظفي الحكومة، بلغ عدد الخريجين القطريين منهم ٥٢٢ خلال الفترة من ١٩٧٢/١٩٧٣ ـ ١٩٩١/١٩٩٢. ويشير التقرير المقدم من جامعة قطر إلى المجلس الأعلى للتخطيط إلى جهود الجامعة في خدمة المجتمع، ويذكر قيام كلية الهندسة بتقديم ٣٦ دورة في الفترة من ١٩٨٣ إلى ١٩٩٣ وقيام كلية العلوم بتقديم ١١ دورة في الفترة نفسها[١٥].



وإذا عُدنا إلى إحصاءات التعليم نفسه، فإننا نجد على مقاعد الدراسة في

---

(١٤) قطر، الجهاز المركزي للإحصاء، **المجموعة الإحصائية السنوية**، [١٩٩٤]، العدد ١٤ (الدوحة: الجهاز، ١٩٩٤)، ص ١٧٨.

(١٥) جامعة قطر، «جامعة قطر: تطورها وواقعها وآفاقها المستقبلية،» ص ٧٨ ـ ٨٠.

العام الدراسي ١٩٩٢/١٩٩٣ نحو ٤٧ ألف طالب وطالبة من المواطنين ـ كما سبقت الإشارة ـ منهم نحو ٤٠ ألفاً في التعليم العام يتساوى عدد الذكور منهم مع عدد الإناث. وفي التعليم العالي يقدر عدد المواطنين بنحو ٧ آلاف، ثلثاهم من الإناث والثلث فقط من الذكور.

وإذا علمنا أن هؤلاء الدارسين سوف يتدفقون إلى سوق العمل بمعدلات متزايدة خلال السنوات القادمة، فإن مشكلة تهيئتهم لفرص العمل المتاحة خارج القطاعات الحكومية هي من المهام الرئيسية لنظام التعليم. وتهيئة الدارسين لأعمال خارج القطاع الحكومي، ووفق معايير العمل المنتج، هي اليوم ضرورة بعد أن ضاقت القطاعات الحكومية بالمواطنين الذين تكدسوا في القطاعات الحكومية بصرف النظر عن الحاجة إلى عملهم، وأدى تراكمهم إلى تفاقم ظاهرة التضخم الوظيفي وتفشي البطالة المقنعة، نتيجة سياسات التوظيف الاجتماعي التي انتهجتها الحكومة منذ مطلع السبعينيات[١٦]. واليوم نجد بوادر بطالة سافرة، ونجد أن الدولة سوف تتخلى عاجلاً أو آجلاً عن سياسة التوظيف الحكومي، حيث بلغ مخصص الأجور في ميزانية الدولة ما يقارب عائدات الحكومة من النفط، ولن تستطيع ميزانية الدولة خلال العقدين القادمين، أن توفر وظائف سهلة لقوة عمل تفوق قوة العمل المواطنة الحالية بضعفين، إذا أخذنا في الاعتبار الأطفال الذين لم يدخلوا المدارس حتى الآن. فالميزانية العامة الآن تنوء بثلاثين ألف وظيفة يشغلها المواطنون، فما بالك بتسعين ألف وظيفة في حوالى العام ٢٠١٠.

ولعل نظرة على تخصصات خريجي التعليم العام والتعليم الجامعي ومواقع العمل التي انتهى إليها خريجو جامعة قطر، تشير إلى اتجاهات الطلاب، نتيجة لسياسة التوظيف الحكومي، فضلاً عن سياسات القبول في مختلف تفرعات التعليم ومستوياته، كما تنذر باحتمالات البطالة السافرة، عندما يتعذر على الحكومة الاستمرار في سياسة التوظيف الاجتماعي للمواطنين بصرف النظر عما إذا كان العمل يتطلبهم أو يتطلب أنواع تخصصاتهم. ويمكننا في هذا الصدد أن نشير إلى الإحصاءات التالية على وجه الخصوص.

---

(١٦) انظر: «سادساً: اندفاعات إدارة اليسر وتداعياتها،» ضمن الفصل التاسع من هذا الكتاب.

أ ـ تركيب خريجي الثانوية العامة

الجدول رقم (٣ ـ ١)

تركيب طلاب الصف الثالث الثانوي

قطريون فقط ـ العام الدراسي ١٩٩٣/ ١٩٩٤

	التعليم العام			التعليم التخصصي				المجموع العام
	أدبي	علمي	المجموع	التجارة	الصناعة	المعهد الديني	المجموع	
بنون	٤٦٥	٣٤٠	٨٠٥	٤٧	١٢٨	١١	١٨٦	٩٩١
بنات	٧٦٨	٣٧١	١١٣٩	ـ	ـ	ـ	ـ	١١٣١
المجموع	١٢٣٣	٧١١	١٩٤٤	٤٧	١٢٨	١١	١٨٦	٢١٣٠

المصدر: قطر، وزارة التربية والتعليم، التقرير السنوي، ١٩٩٣/ ١٩٩٤ (الدوحة: [الوزارة]، ١٩٩٤)، ص ١٧٤ ـ ١٨١.

ب ـ تركيب خريجي جامعة قطر

ويبين الجدول التالي تركيب خريجي جامعة قطر من الطلاب القطريين:

الجدول رقم (٣ ـ ٢)

تركيب خريجي جامعة قطر من الطلاب القطريين

للفترة ١٩٨٤/ ١٩٨٥ ـ ١٩٩١/ ١٩٩٢

الكلية	بنون	بنات	المجموع	النسبة المئوية
كلية التربية	٣٩٩	٢٣٦٢	٢٧٦١	٤٨,٥
كلية الإنسانيات	٥٣٨	٨٤٩	١٣٨٧	٢٤,٣
كلية الشريعة	١٥٠	٦٠٥	٧٥٥	١٣,٣
كلية العلوم	١١٩	٣٢٨	٥٠١	٨,٨
كلية الهندسة	١١٠	ـ	١١٠	١,٩
كلية الإدارة والاقتصاد	٥٦	١٢٥	١٨١	٣,٢
المجموع	١٣٧٢	٤٣٢٣	٥٦٩٥	١٠٠

المصدر: جامعة قطر، «جامعة قطر: تطورها وواقعها وآفاقها المستقبلية،» تقرير قدّم إلى: المجلس الأعلى للتخطيط، الدوحة، ١٩٩٤، ص ٩٩.

ج ـ نمط توزيع خريجي جامعة قطر على قطاعات العمل الرئيسية

كما تبين إحصاءات ديوان الخدمة المدنية نمط توزيع المواطنين المتخرجين في جامعة قطر على جهات العمل الرئيسية في القطاع العام والخاص.

الجدول رقم (٣ ـ ٣)

نمط توزيع العاملين القطريين من خريجي جامعة قطر في ٣١/ ٣/ ١٩٩٣

جهة العمل	تخصصات علمية			تخصصات أدبية			المجموع العام			النسبة المئوية
	ذكور	إناث	المجموع	ذكور	إناث	المجموع	ذكور	إناث	المجموع	
وزارة التربية	٣٣	٤٦٣	٤٩٦	٣٠٦	٢٨٧٣	٣١٧٩	٣٣٩	٣٣٣٦	٣٦٩٥	٨٠
جامعة قطر	١٤	٣٩	٥٣	٤١	١٩٥	٢٣٦	٥٥	٢٣٤	٢٨٩	٦,٢
بقية الأجهزة الحكومية	٨٣	١٠	٩٣	٣٢٦	٢٩	٣٥٥	٤٠٩	٣٩	٤٤٨	٩,٧
المؤسسات العامة	٧٠	٤٧	١١٧	٣٥	٢٣	٥٨	١٠٥	٧٠	١٧٥	٣,٨
الشركات المساهمة	-	-	-	٥	١٥	٢٠	٢٠	٢٠	٢٠	٠,٤
المجموع	٢٠٠	٥٥٩	٧٥٩	٧١٣	٣١٣٥	٣٨٤٨	٩٢٨	٣٦٩٩	٤٦٢٧	١٠٠

المصدر: قطر، ديوان الخدمة المدنية، **التقرير السنوي لعام ١٩٩٣** (الدوحة: [الديوان]، ١٩٩٣)، ص ١٧٥ ـ ١٧٨.

يتضح من الجدول رقم (٣ ـ ١) أن التعليم العام بفرعيه الأدبي والعلمي التقليديين يستقطبان ٩١ بالمئة من طلاب الصف الثالث الثانوي في جميع المدارس الحكومية، بينما يستوعب التعليم التخصصي ٩ بالمئة. كما يلاحظ أن الإناث محرومات من وجود أي تعليم تخصصي على مستوى المرحلة الثانوية، ولذلك فإن التعليم المتاح لهن يقود بالضرورة إلى الجامعة. وأصبحت اللواتي لا يحصلن على مكان في الجامعة أو في الكلية التكنولوجية، بحكم انخفاض معدلاتهن الدراسية، متعذراً عليهن الحصول على وظيفة مناسبة. لذلك أصبح طابور انتظار العمل بالنسبة إلى غير الجامعيات بالآلاف وفرص العمل الحكومي تكاد أن تكون معدومة. كما يتضح من الجدول رقم (٣ ـ ١) بأن منتسبي القسم العلمي هم نحو ثلث مجموع الطلاب والطالبات المسجلين في الصف الثالث ثانوي من التعليم العام، بينما تبلغ نسبة المسجلين في القسم الأدبي نحو الثلثين. ويقدر فريق خبراء اليونسكو أعداد الخريجين من الثانوية العامة بحسب نسب النجاح الحالي في الفترة من ١٩٨٩/ ١٩٩٠ إلى ١٩٩٩/ ٢٠٠٠ بنحو ١٥ ألفاً، منهم ٨ آلاف من البنات

و٧ آلاف من البنين، كما أن ٧٤ بالمئة منهم سوف يكونون من خريجي القسم الأدبي، بينما يكون خريجو القسم العلمي ٢٦ بالمئة فقط[١٧].

ويتضح من الجدول رقم (٣ ـ ٢) أن أكثر من ٨٦ بالمئة من خريجي الجامعة هم من خريجي كليات التربية والإنسانيات والشريعة، وأن نسبة خريجي كلية الهندسة ١,٩ بالمئة من إجمالي خريجي الجامعة، وخريجي كلية الإدارة ٣,٢ بالمئة من الخريجين، ولا تتعدى نسبة جميع خريجي أقسام كلية العلوم ٨,٨ بالمئة من إجمالي خريجي جامعة قطر. كما يتضح أن نحو ٧٦ بالمئة من خريجي الجامعة هنّ من الإناث مقارنة بنحو ٢٤ بالمئة من البنين. وهذا يشير إلى مدى تأثير انعدام فرص العمل بالنسبة إلى غير الحاصلات على الشهادة الجامعية، كما ينذر بالصعوبات المستقبلية التي سوف تواجه فرص العمل المتاحة للإناث في ضوء تخصصاتهن، وفي ظلِ تشبع وزارة التربية والجامعة بهنّ. وجدير بالذكر أن تركيب الخريجين الجامعيين من طلاب البعثات الخارجية ليس أفضل كثيراً من تركيب خريجي جامعة قطر من حيث التخصصات. فمن المجموع المتراكم للخريجين القطريين في الجامعات في الخارج في الفترة من ١٩٦٣ إلى ١٩٩٣ البالغين ٢١٦٩ خريجاً، نجد أن ٧٨٥ (٣٧ بالمئة) منهم من خريجي التخصصات العلمية و١٣٨٣ (٦٣ بالمئة) من خريجي التخصصات الأدبية[١٨].

كما يتضح من الجدول رقم (٣ ـ ٣) مؤشر يدل على تركز العاملين من خريجي جامعة قطر، في وزارة التربية وجامعة قطر، حيث يعمل فيها ٨٦ بالمئة من إجمالي خريجي وخريجات الجامعة، هذا بينما تستوعب بقية الأجهزة الحكومية المدنية والعسكرية ٩ بالمئة فقط. أما المؤسسات العامة، وهي المؤسسة العامة القطرية للبترول والمؤسسة العامة للمواصلات (كيوتل)، ومؤسسة حمد الطبية، ومؤسسة النقد، فلم تتعدّ نسبة العاملين فيها من إجمالي خريجي جامعة قطر ٣,٨١ بالمئة فقط. كما أن نسبة العاملين من خريجي جامعة قطر في قطاع البنوك والشركات الصناعية المختلفة والمنظمات الإقليمية والجمعيات الأهلية لم تبلغ مع الأسف حتى نصف بالمئة من إجمالي خريجي جامعة قطر. أما بقية القطاع الخاص والتعاوني، فلا

---

(١٧) اليونسكو، **تقويم النظام التعليمي في دولة قطر وتطويره**، تقرير فريق خبراء اليونسكو (الدوحة: [د. ن.]، ١٩٩٠)، ص ١٣٦.

(١٨) قطر، وزارة التربية والتعليم، **التقرير السنوي، ١٩٩٣/١٩٩٤**، ص ٤٨٨.

توجد نسبة تذكر من العاملين القطريين فيه. ويتضح من الجدول رقم (٣ ـ ٣) أن أكثر من ٩٢ بالمئة من الذين استوعبهم قطاع التعليم (الوزارة والجامعة) كان من الإناث، وكان استيعاب أغلبهم نتيجة لسياسة التوظيف الاجتماعي بصرف النظر عن حاجة العمل. ولذلك تشير إحصاءات التعليم في العام الدراسي ١٩٩٣/ ١٩٩٤ إلى أن الإناث يشكلن نحو ٨٥ بالمئة من إجمالي الهيئة التدريسية، وأن نسبة الإداريات إلى المدرّسات في مدارس البنات بلغت ٢٣,٣ بالمئة مقارنة بنسبة لا تتجاوز ١٩,٦ بالمئة في مدارس البنين، الأمر الذي يشير إلى اتجاه خلق وظائف إدارية في مدارس البنات لاستيعاب الأعداد المتزايدة المفروض على وزارة التربية توظيفها[١٩].

وجدير بالملاحظة بأن الخريجين القطريين بشكل عام ـ وليس خريجي جامعة قطر فقط ـ يتركزون في الأجهزة الحكومية. وتشير إلى ذلك إحصاءات ديوان الخدمة المدنية ولجنة توزيع الخريجين، حيث نجد أن إجمالي خريجي البعثات الجامعية إلى خارج قطر حتى ٣١/ ٣/ ١٩٩٣ والبالغين ١٠٠١ خريجاً وخريجة كانوا موزعين كما يلي: ٦٣٣ (٦٣,٣ بالمئة) منهم في الوزارات والأجهزة الحكومية المباشرة، ٣٢٩ (٣٢,٩ بالمئة) في المؤسسات العامة، بينما لم يتجاوز عدد العاملين من خريجي البعثات في البنوك والشركات المساهمة والمنظمات الإقليمية والجمعيات الأهلية ١٣٩ أو (٣,٩ بالمئة). أما بقية وحدات القطاع الخاص والتعاوني، فمساهمتها من حيث استيعاب خريجي البعثات فتكاد لا تذكر، كما هو الحال بالنسبة إلى خريجي جامعة قطر، بل بالنسبة إلى قوة العمل القطرية بشكل عام[٢٠].

٢ ـ تقييم التعليم

يتعرض التعليم إلى نقد من جميع الجهات. وتواجه مؤسساته ضغوطاً من داخلها ومن الخارج نتيجة مسؤولياتها الاجتماعية من ناحية، ومن ناحية أخرى بسبب صلاحياتها المحدودة وإمكانياتها البشرية والتنظيمية المتواضعة. كما يتعرض التعليم إلى طلب اجتماعي على التعليم السهل من قبل الطلاب الراغبين في اكتساب الشهادات أو جوازات المرور إلى الوظيفة الحكومية السهلة، وذلك نتيجة

(١٩) المصدر نفسه، ص ٧٦ ـ ٧٧.

(٢٠) انظر: «ثانياً: قوة العمل الوافدة،» ضمن الفصل الثاني من هذا الكتاب.

لسياسات التوظيف الحكومي وبسبب عدم وجود وظائف كريمة ومجدية اقتصادياً خارج نطاق القطاعات الحكومية.

وتقف مؤسسات التعليم اليوم عاجزة عن مواجهة أزمة التعليم الراهنة، غير قادرة على تحديد الخيارات المتاحة لها، والدفع بالسياسات العامة التي يجب الالتزام بها. ولذلك فإن مؤسسات التعليم غير قادرة على القيام بالتخطيط والتنظيم في ضوء وجود أهداف كمية ونوعية محددة من الممكن متابعة تنفيذها وتقييم أدائها وتصحيح مسارها. ومن هنا يمكننا القول إن إصلاح التعليم قضية تتعدى حدودها نطاق قطاعات التعليم ومؤسساته وقياداته. فإصلاح التعليم يمثل جزءاً من الإصلاح الجذري الشامل الذي يجب أن يمس بالضرورة جميع جوانب الحياة الاجتماعية بالمعنى الواسع والشامل للحياة الاجتماعية[٢١].

لذلك نلاحظ أن مؤسسات التعليم تركز اهتمامها اليوم على تسيير التعليم أكثر من توجيهه، مكتفية بملاحقة الأمنيات التي ينوء التعليم تحت وطأتها، من دون أن تسنده الإمكانيات والصلاحيات، وتتوفر له الكفاءات القيادية والبشرية. ولذلك أصبح أمر احتفاظ التعليم بالمستوى الكمّي الذي وصل إليه هدفاً يستحق العمل من أجله. أما التحول النوعي للتعليم، وارتفاع نوعية مدخلاته ومخرجاته، وملاءمتهما احتياجات المستقبل وضروراته، فتلك مسألة دونها صعوبات جمة، وتتطلب إرادة سياسية في المقام الأول.

وتشير ندوات التعليم والكتابات حول مشاكله من قبل المعنيين والمحتكين به إلى قلق على مسيرة التعليم ومصيره. ومن بين تلك الاهتمامات ـ على سبيل المثال ـ صرخة أستاذ جامعي، عبّرت عن بعض ما تحمله الصدور وتتناوله المجالس ويشتكي منه المهتمون بالتعليم. وتشير تلك الصرخة إلى وجود ظواهر سلبية، يجب التحرك السريع لمعالجتها، قبل أن تصبح غير قابلة للعلاج. ومن تلك الظواهر «انخفاض مستوى التعليم في مراحله المختلفة»، والذي يمكن «رصده بين طلاب جيلنا السابق وطلاب الأجيال الحاضرة»[٢٢]. ويلاحظ الكاتب أيضاً أن هناك خللاً واضحاً من حيث «نوعية مخرجات التعليم والحاجة في سوق العمل»، ويشير إلى وجود انفصام واضح بين ما ندرسه وبين ما نحتاج إليه. ويلاحظ أيضاً أن

(٢١) انظر: «المنعطف الآمن،» ضمن الفصل العاشر من هذا الكتاب.

(٢٢) خالد راشد الخيارين، «التعليم وتحديات العصر،» الشرق (الدوحة)، ١٣/١٢/١٩٩٣، ص ٣.

«مخرجات التعليم في هذه الحالة مفروضة على سوق العمل بدلاً من أن تكون حاجات التنمية هي التي تفرض على التعليم ما تريده»[٢٣]. ويختم الكاتب مقالته مجيباً «عن جدوى نقل مثل هذه القضايا إلى خارج أسوار التخصص المهني» بأن الظواهر التي تلاحظ على نظام التعليم «تدخل في نطاق القضايا العامة التي تستدعي مشاركة الجميع»... «فإصلاح التعليم وربطه بالتنمية مهمة وطنية تتقاسم فيها المسؤولية جميع الأطراف»[٢٤].

وجدير بالذكر أن الشكوى من انفصام التعليم عن حاجة المجتمع، وتوجهه إلى إرضاء الطلب الاجتماعي على التعليم، من أجل الحصول على الشهادات، التي هي جواز مرور إلى الوظائف الحكومية السهلة... ليس جديداً وليس هو خاصاً بقطر فقط. وقد سبق أن أطلق أحد الباحثين الجادين على نظام التعليم في دول مجلس التعاون «تربية اليسر وتخلّف التنمية» في إشارة قوية إلى انفصام التعليم عن احتياجات المجتمع، واهتمامه بـ «تشهيد المواطنين» أكثر من تأهيلهم، وذلك من أجل الحصول على الوظيفة بصرف النظر عن حاجة العمل[٢٥]. ولعل تلك الدراسة وغيرها من الدراسات والبحوث والتقارير الكثيرة التي تزخر بها أدبيات التربية تقدم تشخيصاً لأزمة التعليم وتقترح سياسات إصلاحه. وتبقى بعد ذلك إرادة التنفيذ هي التي تنقصنا لإصلاح التعليم، باعتبار ذلك هدفاً من أهداف التنمية البشرية، كما هو وسيلة من وسائل إعداد الإنسان للمساهمة في عملية التنمية الدائمة عندما تتهيأ متطلباتها الأخرى وتتبلور إرادة مجتمعية كافية لبدء عمليتها الشاقة. وإلى أن يتهيأ ذلك لا بأس من تكرار الشكوى وتحري الحلول. وهذا ما تشير إليه عمليات التقييم التي خضع لها نظام التعليم في قطر في الفترة الأخيرة بهدف إصلاحه.



في مذكراتها المقدمة إلى المجلس الأعلى للتخطيط، أشارت جامعة قطر إلى أوجه النقص التي تعوق حركتها وتمنعها من أداء رسالتها. وركزت الجامعة ـ من وجهة نظرها ـ على ثماني توصيات لإصلاح التعليم الجامعي: **أولاها**، حاجة

---

(٢٣) المصدر نفسه، ص ٣.

(٢٤) المصدر نفسة، ص ٣.

(٢٥) عبد العزيز الجلال، تربية اليسر وتخلف التنمية: مدخل إلى دراسة النظام التربوي في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط، سلسلة عالم المعرفة؛ ٩١ (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ١٩٨٥)، ص ١٢٦ ـ ١٦٩.

الجامعة إلى إقرار الهيكل التنظيمي واللائحة التنظيمية والمالية من قبل مجلس الوزراء. **ثانيتها**، ضرورة استكمال الحرم الجامعي وتجهيزاته، إذ إن المرحلة الثانية من مشروع الحرم الجامعي لم تستكمل بعد. وقد تضاعف عدد الطلاب والطالبات وأصبحت الجامعة تعاني نقصاً في قاعات الدراسة ومكاتب هيئة التدريس، بالإضافة إلى حاجتها إلى المنشآت الخاصة بالبرامج المستقبلية، مثل كلية الطب وكلية العلوم للبنات ومبنى تكنولوجيا التعليم وبعض المنشآت الرياضية والطلابية. وأكدت الجامعة على الحاجة إلى تحديث التجهيزات المعملية والبحثية، وضرورة ذلك لمواكبة العلم والتقانة. **ثالثتها**، مناشدة كل المؤسسات والجهات المسؤولة عن تخطيط القوى العاملة وتوظيفها وتدريبها لحوار متواصل من أجل إيجاد صيغ فعالة تحقق المواءمة بين مخرجات التعليم العالي وبين احتياجات التنمية، ومساعدة الجامعة في التعرف إلى حجم القوى العاملة المطلوبة ونوعيتها من أجل إعادة تخطيط مناهجها وتركيز اهتمامها. والتوصية **الرابعة**، هي دعوة وزارة التربية والتعليم إلى إحداث تطوير جذري للتعليم الثانوي في قطر، يضمن مدخلات أفضل للتعليم الجامعي من حيث المستوى العلمي والتركيبة التخصصية. **والخامسة**، رفع مستوى القبول من أجل الارتفاع بمستوى مدخلات التعليم الجامعي. أما **السادسة** فتتمثل في دعوة جهات التوظيف إلى فتح مجال لعمل المرأة وإحلالها محل الرجل في الأعمال المناسبة لها، من أجل الاستفادة من المرأة في عملية التنمية وتوفير مجالات عمل لخريجات الجامعة. **والسابعة**: مساهمة الجامعة في عمليات التدريب التحويلي ودورات التعليم المستمر لمعالجة مشكلات عدم ملاءمة تخصصات خريجي وخريجات الجامعة لاحتياجات سوق العمل بسبب إقبال الطلاب على التخصصات الأدبية. أما التوصية **الثامنة** والأخيرة فهي: ضرورة توجيه الخريجين الذكور إلى العمل في ما أُعدوا للعمل فيه، ومثال ذلك خريجو كلية التربية والشريعة للوفاء باحتياجات هذه القطاعات الحيوية التي ما زالت تحتاج إلى عمالة قطرية من الذكور[٢٦].

كذلك يشير التقييم الذي قام به فريق اليونسكو حول جامعة قطر إلى أوجه القصور هذه. ويذكر بأن الجامعة عليها أن تقلق حيال الأمور التالية:

أ ـ افتقارها إلى الاستقلال المالي اللازم لسرعة الحركة.

ب ـ اعتمادها على عدد محدود من مجالات العمل لخريجيها.

---

(٢٦) جامعة قطر، «جامعة قطر: تطورها وواقعها وآفاقها المستقبلية،» ص ١٠٦ ـ ١٠٩.

ج ـ قبولها الطلاب في تخصصات الطلب على خريجيها متدن.

د ـ المعاناة من بطء بعض إجراءاتها.

هـ ـ حاجتها العاجلة إلى مبانٍ إضافية[٢٧]. كما يورد التقرير توصيات عامة وتوصيات خاصة بالكليات ومراكز البحوث في ضوء الهدف من التقييم الذي يقوم به فريق اليونسكو، والمتمثل في مدى تقدم الجامعة حيال تحقيق الأهداف العامة الخمسة عشر التي تبناها مجلس الجامعة عام ١٩٩١[٢٨].

من بين التوصيات العامة التي أوردها التقرير ضرورة وجود رؤية شاملة مستقبلية لدى الجامعة ذات اتصال بخطط التنمية والأوضاع الديمغرافية وسوق العمل والنطاق الإقليمي. كما أوصى التقرير بإعطاء الكليات والمراكز صلاحيات أكبر من قبل إدارة الجامعة. وكذلك إيجاد نظام لفحص المناهج وتدقيقها ومتابعة تحسينها دورياً بشكل مستمر. وأوصى أيضاً بضرورة ضمان مستوى جذاب في مجال شروط الخدمة والتدرج الوظيفي من أجل جذب هيئة تدريس مؤهلة ومنتمية إلى الجامعة. وركّز التقرير على أهمية دعم البحوث وتشجيع البحوث المتميزة بشكل خاص. وبعد أن تطرق إلى ضرورة إصلاح المكتبة ورفع مستوى الخدمات المساعدة وأهمية مشاركة الطلاب، توقف الفريق عند افتقار الجامعة إلى نظام تقييم الأداء ونظم ضبط النوعية، واقترح على الجامعة الأخذ بنظام ضبط النوعية المطبق في كثير من الجامعات، وأوصى بتطبيقه بعد تكييفه لملاءمة البيئة المحلية، وذلك لإيجاد إدارة علمية لتقييم الأداء وضبط النوعية تساعد على وجود تعليم جامعي أفضل في قطر[٢٩].

* * *

من جانبها، قامت وزارة التربية والتعليم بدعوة فريق من اليونسكو للقيام بتقويم النظام التعليمي في قطر وتطويره. وبعد الدراسة والمناقشة والقيام بالزيارات من قبل فريق خبراء اليونسكو، الذي شارك فيه خبراء الوزارة وأساتذة من جامعة قطر، قدم الفريق تقريره الشامل حول تقويم التعليم وتطويره في قطر. وتناول

---

(٢٧) UNESCO, «The University of Qatar: Evaluation Report,» SC - 93/WS/37 (Doha: 1993), p. 5.

(٢٨) المصدر نفسه، ص ٥.

(٢٩) المصدر نفسه، ص ١٧ ـ ٢٩.

التقرير الجوانب المختلفة للتعليم العام وأوضح تقييمه لما هو قائم، كما أورد رأيه في مداخل الإصلاح.

وأولى تلك النقاط وربما أخطرها تتمثل في غياب السياسات والأهداف التربوية والاعتماد على سياسات ضمنية ومفاهيم وتوجهات عامة. وأوصى الفريق بإعادة النظر في السياسة التعليمية والأهداف التربوية وتشكيل فريق عمل لإعادة صياغتها لتحقيق المواءمة بين التعليم وحاجات المجتمع القطري الراهنة والمستقبلية في إطار الاتجاه العام للدولة. كما أكد ضرورة تحقيق أكبر مشاركة ممكنة في وضع السياسة التربوية وصياغتها، وكذلك الأهداف التربوية[٣٠].

النقطة الثانية: إصلاح إدارة التعليم وإعادة تنظيم الوزارة. وقد رأى الفريق أن هناك ضرورة لإعادة «بناء خارطة هيكلية تنظيمية لجهاز الوزارة، تتوفر لوحداتها الكفاية والمرونة والفعالية للاستجابة للمتغيرات التي فرضت نفسها على الساحة التربوية...»[٣١]. كما لاحظ الفريق عدداً من المشكلات في الإدارة المدرسية نصح بمعالجتها وتطوير الإدارة المدرسية والتوجيه التربوي، وأكد ضرورة العمل المستمر لتطوير الكفاءات التربوية من أجل تمكينها من قيادة التطوير التربوي بنجاح.

النقطة الثالثة: بنية التعليم، وقد أبدى الفريق ملاحظات على السلم التعليمي واقترح إدخال رياض الأطفال ضمن السلم التعليمي، وأوصى بإنشاء رياض أطفال حكومية تتوفر لها الكفاية المطلوبة لهذه المرحلة. كما اقترح اعتماد صيغة التعليم الأساسي، وحثّ الوزارة على تكثيف العمل الإقليمي والتعاون مع دول المنطقة لإجراء بحوث جادة تستهدف التوصل إلى صيغة للتعليم الأساسي من منظور الواقع العربي الخليجي. وأوصى التقرير بتطوير التعليم الثانوي، واقترح صيغة لتطوير المدرسة الثانوية، تقوم على نظام المقررات أو الساعات المعتمدة في مدرسة ثانوية شاملة تنضوي تحتها التخصصات المتنوعة، بما فيها التعليم العام والصناعي والتجاري. وذلك تحقيقاً لمبدأ تفريع التعليم الثانوي وقيامه بإعداد المتفوقين من جميع التخصصات للتعليم الأكاديمي وتأهيل الراغبين في ترك الدراسة والالتحاق بسوق العمل بمهارات مهنية تتلاءم مع متطلبات سوق العمل. واقترح

---

(٣٠) اليونسكو، **تقويم النظام التعليمي في دولة قطر وتطويره**، ص ٤١ ـ ٤٤.

(٣١) المصدر نفسه، ص ٤٤ ـ ٤٨.

الفريق إصدار تشريع بإلزامية التعليم لمدة لا تقل عن تسع سنوات تشمل المرحلة الابتدائية والإعدادية. وأشار التقرير إلى أن صدور تشريع بإلزامية التعليم حتى نهاية المرحلة الإعدادية، «يشكل تعزيزاً لمسيرة التعليم واستكمالاً لأدواته التشريعية، وتوثيقاً لإتجاهاته الأساسية»[٣٢]. وأشار التقرير أيضاً إلى ضرورة وضع ضوابط لنظام قبول الطلاب، وذكر منها امكانية استيعاب المدارس واستيعاب الفصول، بحيث لا يتعدى عدد الطلاب ٣٠ طالباً ينخفض تدريجياً إلى ٢٥ طالباً في المرحلة الابتدائية بالذات.

النقطة الرابعة: مناهج التعليم. لقد لاحظ الفريق أن أهداف المناهج قد صيغت «صياغة عامة في معظمها، كما أن بعض الأهداف صيغ للمرحلة كاملة، ولم تُتبع صياغة النمو مع كل صف، وفي بعض المناهج وضع هدف عام ولم توضع أهداف إجرائية، وفي بعضها الآخر وضعت أهداف للمادة ككل ولم توضع لفروعها»[٣٣]. وأوصى الفريق بمراجعة شاملة لأهداف المناهج لمختلف المواد المقررة لتحقيق ترابط فعال بينها وبين الأهداف التعليمية لكل مرحلة. كما اقترح آلية لبناء المناهج وأوصى بتطويرها. وكذلك تطوير الكتب المدرسية والتقنيات التربوية وتزويد المدارس بالأجهزة والمختبرات والتلفزيون التربوي. كما اقترح تطوير نظم التقويم والاختبارات، وأبرز المشكلات التي تعانيها نظم التقويم والاختبارات. وأكد التقرير أهمية النشاطات المدرسية والمكتبات المدرسية واستخدام الحاسوب في التعليم باعتبار تلك الجوانب تشكل جزءاً من وسائل المنهج وأدواته. وخصّ الفريق قضية التربية المهنية ـ التقانية في التعليم العام باهتمامه الخاص واقترح أهدافاً محددة لمادة التربية المهنية ـ التقانية حتى تؤدي ما هو مرجو منها[٣٤].

النقطة الخامسة: تعزيز الكفايات البشرية للتعليم. لاحظ الفريق عزوف الشباب القطري عن العمل في الحقل التربوي، بما في ذلك الإدارة المركزية. وذكر التقرير أن نسبة الموظفين القطريين في الوزارة هو نحو ٢٠ بالمئة بالنسبة إلى الذكور و٣٩ بالمئة بالنسبة إلى الإناث. كما لاحظ ندرة المختصين القطريين في الحقول الفنية المختلفة في الوزارة. وفي ما يتعلق بالمعلمين، لاحظ التقرير أن نسبة

(٣٢) المصدر نفسه، ص ٧٦.

(٣٣) المصدر نفسه، ص ٧٩.

(٣٤) المصدر نفسه، ص ٧٧ ـ ١٠٦.

المعلمين القطريين من الذكور لا تتجاوز ٦,٧ بالمئة، هذا على عكس الإناث اللاتي لا يجدن بديلاً من العمل في التعليم. واقترح الفريق الاهتمام بإعداد وتدريب المعلمين وتحسين ظروف عملهم. كما أوصى بإنشاء جهاز للتطوير أو مكتب للتطوير التربوي، تناط به البرمجة والتنسيق والمتابعة والتقويم[٣٥].

النقطة السادسة: التعليم المستمر والمجتمع الدائم التعلم. لم يهمل التقرير الاتجاهات الجديدة في التعليم، وذكّر بالمؤتمر الدولي الذي نظمته اليونسكو حول «التربية للجميع». كما أكّد أهمية استمرار التعليم من المهد إلى اللحد بعد أن أصبح التعليم المستمر ضرورة من ضرورات عصرنا، عصر تفجر المعلومات وتسارع وتيرة الاكتشافات العلمية والتغيرات التقانية. وأكد التقرير أهمية اضطلاع التعليم بمهمة تحقيق المجتمع دائم التعلم واقترح تكوين لجنة وطنية للتعليم المستمر. كما لاحظ الفريق عدم صدور تشريع خاص بمحو الأمية وأبدى خشيته من تراجع الاهتمام بتعليم الكبار.

النقطة السابعة: المؤشرات الكمية والنوعية للطلاب. أكد التقرير ارتفاع المؤشرات الكمية للتعليم، ولكنه لاحظ ضعف اتجاه الطلاب إلى التعليم التخصصي وتركزهم في التعليم الذي يقود إلى الدراسات الجامعية، ولا سيما التعليم النظري منه. ولاحظ الفريق تدني إنتاجية التعليم بسبب الهدر التعليمي المتمثل في الرسوب والتسرب، ونصح بدراسة مدى تأثير العوامل التربوية لكي يتسنى اقتراح الحلول المناسبة لها. وأبدى الفريق قلقه تجاه تزايد أعداد الطلاب وخشيته من ازدحام المدارس في السنوات العشر القادمة. كما دعا إلى إعداد خطة محكمة لإعداد خريجي الثانوية العامة الذين سوف يتعذر قبولهم في الجامعة «وفق برامج أو دراسات جامعية مهنية متوسطة على مستوى الدرجة الجامعية الأولى حتى لا تتراكم التخصصات غير المطلوبة وتبقى التخصصات التي تهم خطط التنمية في البلاد في تراجع»[٣٦]. وتوقف الفريق عند المؤشرات النوعية، ولاحظ أن معظم المعلمين والمديرين والموجهين يؤكدون أن المشكلة الرئيسية الأولى التي تواجه العملية التعليمية هي الطالب، وما يلاحظ من ضعف ربط الطلاب بالتعليم، وقلة اهتمامهم به، والارتفاع بجدهم واجتهادهم، وتنمية دافعية التعلم ودافعية الإنجاز لديهم. واقترح

---

(٣٥) المصدر نفسه، ص ١٠٩ ـ ١٢٣.

(٣٦) المصدر نفسه، ص ١٣٦.

الفريق عدداً من المتطلبات التي يجب مراعاتها من أجل ربط الطالب بالتعليم وتهيئته وتحفيزه للتحصيل العلمي، منها الأخذ بنظام الحوافز الإيجابية لتحقيق انضباط الطلاب والتزامهم وانتظامهم وتعديل سلوكهم[٣٧].

النقطة الثامنة: الكفاية المادية للتعليم. اهتم الفريق بالمبنى المدرسي وأوصى بتعديل الخريطة المدرسية غير المتوازنة التي أدّت إلى انقطاع الصلة بين المدارس وأحيائها. وكذلك لفت النظر إلى عدم كفاية عدد المدارس وازدحامها بالطلاب وتحويل أغلب القاعات فيها إلى صفوف. وأشار إلى التكاليف المرتفعة لبناء النموذج الحالي من المدارس. كما أوصى بتحسين المبنى المدرسي وملاءمة أثاثه لأحجام الطلاب. ودعا إلى ضرورة تجهيز المبنى المدرسي بالتجهيزات عامة، والتجهيزات المتعلقة بمادة التربية المهنية التقانية والحاسب الآلي والمختبرات على وجه الخصوص. وأكد التقرير في ختام توصياته على ميزانية وزارة التربية والتعليم. وأوصى بتطوير أساليب إعداد الميزانية، ومرونة الإنفاق، وترشيده بالمعنى الصحيح للترشيد وليس مجرد التخفيض. وطرح الفريق أهمية النظر في التمويل المساند من قبل القطاع الخاص ومن خلال المبادرات الفردية، مثل بناء المدارس وتسليمها إلى الوزارة، والتبرع بالتجهيزات والإضافات، وتقديم المنح الدراسية[٣٨]. وبذلك يكون الفريق قد أدرك الضغوط على ميزانية التعليم، ودعا إلى تنشيط مؤسسة الوقف لتوفير تمويل مساند لقطاع التعليم.

في ختام التقرير، تقدم فريق خبراء اليونسكو ـ الذي رأسه محمد الرشيد المدير السابق لمكتب التربية العربي والخبير بأسلوب أهلها ـ بخمس توصيات عامة لوزارة التربية والتعليم تحمل تحذيراً للوزارة من النظرة الجزئية والانتقائية التي تلجأ إليها دول المنطقة في العادة:

أولاها: الأخذ بالتقرير بشموله وتكامله، وبكل ما جاء فيه من توصيات وأفكار وتطلعات، وذلك من أجل تحقيق تطوير موضوعي لتعليم مستقبلي فعّال.

والثانية: إدارة حوار منظم متتابع الاستمرارية، مع الفعاليات التربوية والثقافية والاقتصادية والاجتماعية، وذلك من أجل الاتفاق على أفضل السبل

---

(٣٧) المصدر نفسه، ص ١٢٤ ـ ١٣٨.

(٣٨) المصدر نفسه، ص ١٣٨ ـ ١٥٣.

لتنفيذ ما جاء به من مقترحات وآراء وتوصيات. والثالثة: تشكيل فريق عمل ولجان، من أجل الاضطلاع بالمهام الواردة في التقرير، وإنشاء مكتب تطوير تربوي يقوم بتنسيق عمل الفرق واللجان ومتابعته وتطويره. والرابعة: دراسة الأولويات التي أوردها التقرير ضمن المخطط الإجرائي، وإعادة ترتيبها في ضوء ما يسفر عنه الحوار الواسع المشار إليه سابقاً. أما الخامسة: فهي توفير الاعتمادات المالية اللازمة لإصلاح التعليم وتطويره، والنظر إليه باعتباره استثماراً في أفضل مجال ومردوده الاقتصادي على منظومة الإنتاج والتنمية والاستثمار كبير(٣٩).



وفي دراسة تحليلية للاقتصاد والمجتمع القطري أعدتها الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط، نجد تكراراً لذكر أوجه القصور ونقاط الضعف، التي تحول دون تحقيق التعليم للكفاية الخارجية، ومنها عدم ملاءمة مخرجاته لاحتياجات سوق العمل «وربط التعليم بشهادة وتسعير الشهادة»(٤٠). ولم يفت هذه الدراسة الإشارة إلى صعوبة تمويل التعليم، وعلى وجه الخصوص تمويل بناء مدارس جديدة نتيجة لتزايد العجز في ميزانية الدولة. وكذلك الإشارة إلى صعوبة التوسع في استخدام الوسائل التقنية الحديثة، نظراً إلى عدم وجود الكوادر التعليمية المؤهلة للقيام بالمهام التعليمية من أبناء قطر. كما أشارت الدراسة إلى تأثير موقف المجتمع من تعليم المرأة ومشاركتها في سوق العمل، وقبولها العمل المنتج وغير التقليدي، باعتبار ذلك معطلاً لمساهمة المرأة المتعلمة.

٣ ـ خاتمة

نكتفي بما تمّ عرضه من تقييمات خارجية وداخلية للتعليم وما بيّنته من مشكلات وعقبات كأداء، وأشارت إليه من أوجه قصور ونقاط ضعف تقف جميعها اليوم، من دون توفير شروط تحقيق الكفاية الداخلية للتعليم من ناحية، ومن ناحية أخرى تحول دون تحقيقه الكفاية الخارجية المطلوبة منه. ولا حاجة بنا إلى إجراء تقييم إضافي، فأوضاع التعليم المتردية متفق على قدر كبير من تشخيصها. وكما هو ملاحظ أيضاً لدى الكثيرين، إن التعليم في قطر يشهد تراجعاً في مؤشراته

(٣٩) المصدر نفسه، ص ١٥٩ ـ ١٦١.

(٤٠) قطر، المجلس الأعلى للتخطيط، «دراسة تحليلية للاقتصاد والمجتمع القطري (نقاط القوة والضعف والفرص المتاحة)،» (الدوحة: أيار/مايو ١٩٩١)، الفصل ٣، القسم ٩، ص ٦.

الكمية، ويقف عاجزاً عن معالجة العقبات التي تحول دون اهتمامه بالنواحي النوعية في التعليم. فوزارة التربية والتعليم منذ أن تسلمت تقرير فريق خبراء اليونسكو في حزيران/يونيو ١٩٩٠ وحتى الآن في مطلع ١٩٩٥ لم تتمكن من تنفيذ توصياته الجوهرية، ومنها إعادة النظر في السياسة التعليمية والأهداف التربوية، وتشكيل فريق عمل لإعادة صياغتها من أجل تحقيق المواءمة بين التعليم وحاجات المجتمع القطري الراهنة والمستقبلية، وذلك من خلال مشاركة مجتمعية واسعة، ومناقشة للخيارات المتاحة وتحديد السياسات والأهداف التي تحظى بالقبول والتأييد اللازم لوضعها موضع التطبيق في إطار توجهات الدولة والتزامها بإصلاح التعليم. كما إن التوصية بإصلاح إدارة التعليم وتنمية قدراتها عن طريق إعادة بناء الخارطة التنظيمية للوزارة، وتطوير الإدارة المدرسية، والتوجيه التربوي، ما زالت مشروعات مستقبلية تنتقل من مقدمة تقرير سنوي إلى آخر من دون تقدم يذكر من حيث وضعها موضع التنفيذ(٤١).

وما زالت جامعة قطر هي الأخرى تعاني مشكلاتها الجوهرية التي أبرزها تقرير خبراء اليونسكو عند تقييمه الجامعة، وتحديد الإصلاحات الواجب إجراؤها، من أجل توجيه جهود الجامعة تجاه تحقيق الأهداف الخمسة عشر التي حددتها لنفسها، بل إن الجامعة تتعرض لتدخلات وضغوط من خارجها، بعد أن تعذر إجابتها إلى الطلبات التي تضمنتها مذكرتها المرفوعة إلى المجلس الأعلى للتخطيط في مطلع عام ١٩٩٤، كما سبقت الإشارة. ومن هنا يمكننا أن نخلص إلى أن التعليم في قطر ما زال تعليماً تقليدياً ذا غايات عامة وأهداف كمية ليست وثيقة الصلة باحتياجات المجتمع في الحاضر والمستقبل. كما إن الأزمة التي يواجهها التعليم، ولا سيما بعد أن تضخمت مؤشراته الكمية وتصاعدت تكاليفه أثناء حقبة اليسر، قد فاقمت من أزمته وأدت إلى تراجع مؤشراته الكمية. وقد وصل الإقتناع لدى بعضهم مع الأسف، إلى أن أزمة التعليم الحكومي مستعصية على الحل، وأن الحل يكمن في التعليم الخاص. وبذلك يفقد التعليم العام الاهتمام به. ويصبح في نظر بعض متخذي القرار من أعباء مرحلة اليسر، التي لا يمكن الاستمرار اليوم في تحمّل أعبائها، ويحسن التخلص من التزاماتها في ضوء الضغط الراهن الذي يواجهه الإنفاق العام.

(٤١) قطر، وزارة التربية والتعليم، التقرير السنوي، ١٩٩٣/١٩٩٤، ص ٢٥ ـ ٣٥.

وقد غاب عن ذهن منتقدي التعليم ـ نتيجة تبسيطهم الأمور ـ وربما تعودهم أو قدرتهم على حل مشكلاتهم الشخصية بعيداً عن ضرورة إصلاح الشؤون العامة ـ أن أزمة التعليم ليست مسألة مالية. ففي مطلع التسعينيات، وعلى الرغم من انخفاض ميزانيات التعليم في وقت تزايد فيه عدد الطلاب، ما زالت تكلفة طالب المرحلة الثانوية ١٦ ألف ريال، وطالب المعهد الديني ٢٦ ألف ريال، وطالب الجامعة ٤٠ ألف ريال، وطالب مركز التدريب المهني ٥٧ ألف ريال(٤٢). وهذا المستوى من التكاليف مرتفع بكل المقاييس، ومن الممكن إعادة توظيفه من أجل توفير إمكانيات تعليم نوعي وكمي من الممكن أن يميز قطر عن غيرها. وكذلك من الممكن القول بأن العجز عن حل مشكلات التعليم ليس بسبب الجهل بها، أو نتيجة لعدم القدرة الفنية على معالجتها، وإصلاح التعليم وتوظيف تراكماته الكمية من أجل الوصول إلى تحول نوعي. فمشكلات التعليم الفنية من الممكن مواجهتها بكثير من الجهد والاستعانة بأهل الاختصاص، وإنما المعضلة تكمن ـ في تقديري ـ في غياب إرادة التنفيذ. وغياب الإرادة يعكس نفسه في التردد في دراسة الخيارات المتاحة لتطوير التعليم العام وتبنّي السياسات اللازمة لإصلاحه، وتوضيح أهدافه التربوية والمجتمعية والإنتاجية على وجه الخصوص، بشكل يسمح بالتوجيه السليم والتخطيط والمتابعة وتقييم الأداء في ضوء أهداف كمية ونوعية من الممكن تقييمها ومعرفة مدى مقاربتها والتعرف إلى العقبات التي تحول دون الوصول إليها.

ومن هنا يمكننا القول إن إصلاح التعليم وإحداث التحوّل المطلوب، من مجرد تقديم تعليم عام تقليدي، إلى ضرورة تحوله إلى تعليم نوعي يلبي حاجة المجتمع في الحاضر والمستقبل، ليست في يد مؤسسات التعليم وحدها، وإنما يتوقف ذلك على نمو إرادة مجتمعية، يتم التعبير عنها من خلال إرادة سياسية تلتزم بالإصلاح الجذري الشامل الذي يمس جوانب الحياة الاجتماعية من دون استثناء. كما يتطلب ذلك تحوّل الإدارة الحكومية كلها إلى إدارة تنمية وتغيير، لديها استراتيجيا للتنمية البشرية الدائمة، يصبح من الممكن لقطاعات التعليم بموجبها، مواءمة مخرجاتها مع احتياجات التنمية، عندما يتم تحديد أهداف التنمية ومراحل تحقيقها، ومهمات كل مرحلة واحتياجاتها من كمّ القوى البشرية ونوعها.

(٤٢) قطر، المجلس الأعلى للتخطيط، المصدر نفسه، الفصل ٣، القسم ٩، ص ٤٠.

القسم الثاني

الموارد الاقتصادية

الفصل الرابع
ظاهرة تآكل ريع النفط

بدأت ظاهرة الريع الاقتصادي، التي صاحبت تصدير الزيت الخام في المنطقة بالإنحسار تدريجياً منذ منتصف الثمانينيات. وتتعرض اليوم دول المنطقة التي طال اعتمادها على ريع الزيت الخام إلى أزمات مالية، انعكست على اقتصاد كل منها ومجتمعاتها. كما أدّت إلى اضطراب الإدارة في تلك الدول التي رتبت أمورها على أساس أن بمقدورها أن تحافظ على المستوى العالي من الريع الاقتصادي الذي تحقق لصادرات النفط منذ مطلع السبعينيات حتى منتصف الثمانينيات. واليوم لا بدّ من التنبيه لخطورة التأخر في إدراك ظاهرة تآكل الريع الاقتصادي لصادرات النفط. لعل إدراك هذه الظاهرة واستيعاب نتائجها، وتوقع تداعياتها في وقت مبكر، تساعد الحكومات على التعامل معها، على أساس أنها ظاهرة دائمة، لها أبعاد خطيرة على الاقتصاد والمجتمع في الحاضر والمستقبل.

يعود انحسار الريع الاقتصادي لصادرات النفط إلى ثلاثة أسباب:

أولها: التقدم التقاني الملحوظ في صناعة الطاقة الذي أدّى، من ناحية، إلى ترشيد استخدام الطاقة وتطوير استخدام مصادر الطاقة البديلة. كما تعود، من ناحية أخرى، إلى تخفيض تكاليف إنتاج الزيت الخام من المناطق الحدية في العالم.

ثانيها: تلاشي القوة التفاوضية للدول المصدرة للنفط في مواجهة الدول المستهلكة إياه، ونجاح استراتيجية وكالة الطاقة الدولية في تقليل حاجة الدول الأعضاء فيها إلى استيراد الزيت بشكل عام، وتخفيض وارداتها من الدول الأعضاء في الأوبك بشكل خاص[1]. هذا في وقت عجزت فيه منظمة الأوبك عن تبني

---

(١) علي خليفة الكواري، «استراتيجية وكالة الطاقة الدولية: قراءة أولية في أسباب الأوضاع النفطية الراهنة وعوامل استمرارها،» المستقبل العربي، السنة ١٢، العدد ١٢٧ (أيلول/ سبتمبر ١٩٨٩)، ص ١١٥ ـ ١٢٦.

استراتيجية دفاعية تقلل تدريجياً من حاجتها إلى تصدير الزيت الخام.

وثالثها: بلوغ حقول النفط في الدول المصدرة مرحلة متقدمة من عمرها الإنتاجي، ونضوب احتياطيات بعض الحقول ودخولها أطوار الإنتاج الثاني والثالث، الأمر الذي أدّى بشكل عام إلى ارتفاع تكاليف الإنتاج. وإلى جانب هذا، فقد كان امتداد نمط الإدارة الحكومية إلى إدارة قطاعات النفط في عهد الإدارة الوطنية سبباً إضافياً في ارتفاع تكاليف الإنتاج المحلية في دول المنطقة.

ونتيجة لهذه الأسباب كلها، أخذت ظاهرة تآكل الريع الاقتصادي لصادرات الزيت الخام تبرز وتتزايد[٢]. وجدير بالتأكيد أن ظاهرة الريع الاقتصادي لم تدم بالنسبة إلى أية سلعة، ولا لأي منتج أو منطقة في العالم على مرّ العصور. فظاهرة الريع الاقتصادي بطبيعتها ظاهرة موقتة قد تستمر عقوداً من الزمن، ولكنها لا بدّ من أن تتآكل ذات يوم، نتيجة التقدم التقاني ودخول منتجين جدد إلى سوق السلعة، أو التوصل إلى بدائل اقتصادية للسلعة التي يتمتع إنتاجها بريع اقتصادي. والتاريخ الاقتصادي خير شاهد على أن ظاهرة الريع الاقتصادي ظاهرة موقتة لم تدم لأية سلعة، والزيت ليس استثناء، فمثله مثل القطن والمطاط وغيرهما.

من هنا جاءت هذه الورقة التي تدرس حالة قطر من أجل تعميق تحليلنا هذه الظاهرة، والتحذير من مخاطر تجاهلها على البلدان العربية المصدرة للزيت الخام من دون استثناء. ويتناول هذا الفصل ثلاثة جوانب لظاهرة تآكل الريع الاقتصادي للزيت الخام في قطر: **أولها**، تراجع الإنتاج والاحتياطيات. **وثانيها**، يؤكد أن الريع الاقتصادي هو مصدر أهمية الزيت الخام. **وثالثها**، يناقش أسباب ظاهرة تآكل الريع الاقتصادي للزيت الخام.

أولاً: إنتاج واحتياطيات الزيت في قطر

بدأ إنتاج الزيت الخام وتصديره في قطر من الحقول البرية عام ١٩٤٩، ومن الحقول البحرية ١٩٦٤. وبلغ إنتاج قطر أقصى مستوى له عام ١٩٧٣، حيث وصل إلى ٥٧٠ ألف برميل يومياً، معدل إنتاج الحقول البرية منها ٢٥٠ ألف برميل يومياً، ومعدل إنتاج الحقول البحرية ٣٢٠ ألف برميل يومياً. وبعد ذلك أخذ معدل الإنتاج يتأرجح دون المستوى القياسي الذي بلغه عام ١٩٧٣. وكان أقل

---

(٢) انظر تعريف الريع الاقتصادي في: «ثالثاً: المجتمع في الوقت الراهن،» ضمن الفصل العاشر من هذا الكتاب.

معدل هبط إليه إنتاج قطر هو ٣١٠ آلاف برميل يومياً عام ١٩٨٣.

ومنذ مطلع التسعينيات، أخذت قطر تنتج بأقصى طاقتها، لمواجهة احتياجات الإنفاق العام، بعد أن تراجعت أسعار الزيت الخام منذ عام ١٩٨٦، فبلغ الإنتاج ٤٢٣ ألف برميل عام ١٩٩٢، و٤١٢ ألف برميل، عام ١٩٩٣، كان إنتاج الحقول البرية منها ٢٥٨ ألف برميل، وإنتاج الحقول البحرية ١٥٤ ألف برميل بعد أن تدنت طاقتها الإنتاجية، بسبب ارتفاع تكاليف الصيانة، وارتفاع تكاليف تطوير الاحتياطيات الصعبة. وفي الوقت الحاضر، تحاول المؤسسة العامة القطرية للبترول تدارك هبوط الطاقة الإنتاجية في ضوء تراجع الطبقات المنتجة في الحقول المعروفة. وتفكر المؤسسة في تطوير احتياطيات الزيت الصعبة ذات التكاليف المرتفعة. هذا بالإضافة إلى استخلاص المكثفات من القبة الغازية، وذلك من أجل التخفيف من الهبوط الحاد، المتوقع في معدلات إنتاج الزيت الخام في المستقبل(٣).

وجدير بالتأكيد أن احتياطيات قطر من الزيت الخام، جد متواضعة بالقياس إلى الدول المصدرة للزيت الخام في المنطقة. كما أن الحقول المنتجة في قطر، ما زالت هي الحقول القديمة المكتشفة، ولم تكتشف بعد حقول زيت معتبرة أخرى منذ فترة طويلة، هذا على الرغم من محاولات الاستكشاف والتنقيب التي تمّت. وهذا يشير إلى أن إمكانية اكتشاف حقل كبير للزيت الخام في قطر أمر مستبعد، وإن كان هناك أمل في اكتشاف حقول صغيرة. كما إن هناك احتياطيات نفطية معروفة، في الطبقات غير المنتجة من الحقول المكتشفة، من الممكن تطويرها، ولكن بتكاليف عالية.

وفي ١/١/١٩٩٤ بلغت الاحتياطيات المؤكدة التي يتم الإنتاج منها في الوقت الراهن ١٩٠٠ مليون برميل، يضاف إليها احتياطيات من الممكن تطويرها من الطبقات غير المنتجة في حقول الزيت المعروفة، قدرت بنحو ١٢٠٠ مليون برميل. من هذه الاحتياطيات، ٦٠٠ مليون برميل من حقل دخان، و٦٠٠ مليون برميل من الحقول البحرية(٤). وجدير بالملاحظة أن احتياطيات قطر المؤكدة من الزيت الخام قد تناقصت باستمرار، وذلك بسبب زيادة المسحوب السنوي منها على

---

(٣) Qatar General Petroleum Corporation (QGPC), «Business Plan,» (Doha: 1994).

(٤) المصدر نفسه.

الإضافات التي تحققت عن طريق اكتشاف احتياطيات جديدة، أو نتيجة توظيف التقدم التقاني في صناعة النفط. من هنا فإن احتياطيات قطر من الزيت بدأت تنضب بشكل تدريجي. فقد هبطت من نحو ٥٠٠٠ مليون برميل في مطلع السبعينيات إلى ٣٨٨٤ مليون برميل عام ١٩٧٩، وإلى ٢٥٨٣ مليون برميل عام ١٩٨٨، منها ١٨٢٢ مليون برميل في الحقول البرية و٧٦١ مليون برميل في الحقول البحرية.

وفي الوقت الراهن تقدر الاحتياطيات المؤكدة التي يتم الإنتاج منها بنحو ١٩٠٠ مليون برميل فقط، يتوقع أن ينخفض الإنتاج السنوي منها بشكل حاد في حالة عدم تطوير الاحتياطيات الإضافية المعروفة في الوقت المناسب. وينتظر أن يتراجع إنتاج قطر من الاحتياطيات المنتجة حالياً من نحو ٣٨٠ ألف برميل يومياً عام ١٩٩٤ إلى ٢١٧ ألف برميل يومياً عام ٢٠٠٠، وإلى ١٣٩ ألف برميل يومياً عام ٢٠٠٥، وإلى ٨٦ ألف برميل يومياً عام ٢٠١٠. هذا إذا لم يتم تطوير الاحتياطيات الصعبة ذات التكاليف العالية[٥].

ولعل استنضاب قطر احتياطياتها من الزيت الخام، يعود بالدرجة الأولى إلى قلة الجهود التي بذلت لتنمية احتياطيات الزيت طوال عقد الثمانينيات، في ظل الإدارة الحكومية لقطاع النفط، كما يعود إلى اعتماد قطر شبه المطلق، على إيرادات الزيت الخام، واتجاهها إلى زيادة معدلات إنتاج الزيت كلما تراجعت أسعار الزيت الخام، وكلما ضغطت احتياجات الإنفاق العام. وقد كان الضغط على الحقول يتم، مع الأسف، بصرف النظر عن معدلات الإنتاج الملائمة، أو ارتباطها بزيادة الاحتياطي المؤكد من الزيت الخام عن طريق الاستكشاف والتنقيب، أو عن طريق توظيف التقدم التقني لرفع نسبة الاسترداد من الاحتياطيات المعروفة. ولعل ارتفاع تكاليف الإنتاج بسبب محاكاة إدارة قطاع النفط لنمط الإدارة الحكومية من ناحية، وضغط الدولة على بنود ميزانية المؤسسة المخصصة للصيانة وللمشروعات من ناحية أخرى، قد أثّر سلباً في تنمية احتياطيات الزيت الخام، كما أثّر في نسبة الاسترداد.

واليوم تتجه الدولة ممثلة في المؤسسة العامة القطرية للبترول إلى تطوير الطبقات غير المنتجة في حقول الزيت المعروفة، لتحقيق إضافات في الاحتياطيات

(٥) المصدر نفسه.

المؤكدة للزيت الخام، والحيلولة دون الهبوط السريع في معدلات الإنتاج. وجدير بالذكر أن التكلفة الفنية لإنتاج الإضافات النفطية من الحقول المعروفة تتراوح ما بين ١,٦٨ دولار إلى ٢,٢٠ دولار للبرميل في ما يتعلق بالحقول البرية، وتتراوح ما بين ٥ إلى ١٣ دولاراً في ما يتعلق بإضافات الحقول البحرية[٦].

لذلك فإن المؤسسة نتيجة ارتفاع تكاليفها التشغيلية وميل التكاليف الرأسمالية في مشروعاتها إلى الارتفاع نسبياً، بدأت تتجه بخطى حثيثة إلى العودة إلى الاعتماد مرة أخرى على شركات النفط العالمية في تطوير الإضافات النفطية. وتقوم المؤسسة من أجل ذلك بتشجيع شركات النفط على الاستكشاف والتنقيب بشروط ميسّرة تشجيعية، بل إن معظمها مجحف، منها على سبيل المثال، الحصول على حق إنتاج الاحتياطيات المؤكدة من دون مقابل، وحق مناصفة الأرباح بعد تغطية النفقات. ولعل المأزق الذي تجد الإدارة الحكومية لصناعة النفط نفسها فيه، من ارتفاع النفقات الجارية والرأسمالية، وعدم قدرتها على توفير الاستثمارات اللازمة لتنمية احتياطيات الزيت الخام، يدفعها إلى إعادة حقول النفط إلى شركات النفط العالمية لتقوم بالاستثمار والاستكشاف مقابل مشاركة الحكومة شركات النفط في الأرباح فقط.

ثانياً: الريع مصدر أهمية الزيت

ما زال إنتاج الزيت الخام، والمنتجات المكررة أو المستخلصة منه، وتصديرها هما المرتكز الذي يقوم عليه الاقتصاد القطري واقتصادات دول المنطقة، وتعتمد عليه دولها. فمن ناحية، يشكل إنتاج النفط العمود الفقري للناتج المحلي، والمصدر المهم الوحيد لميزان المدفوعات. ومن ناحية أخرى، تمثل عائدات الدولة من إنتاج الزيت الخام، المصدر الوحيد المستقل لإيرادات الميزانية العامة، التي يتم الاعتماد عليها في تحريك النشاطات كافة في القطاعين العام والخاص (انظر الملحق رقم (٣أ)).

وفي عام ١٩٩٣، قدرت قيمة الزيت المنتج بمبلغ ٢٤٠٠ مليون دولار. وقدرت قيمة المكثفات وسوائل الغاز التي تمّ استخلاصها من الغاز المصاحب لإنتاج الزيت بنحو ١٢٥ مليون دولار. وإذا أخذنا في الاعتبار تكاليف إنتاج

---

(٦) المصدر نفسه.

الزيت الخام واستخلاص المكثفات وسوائل الغاز المقدرة بنحو ٦٠٠ مليون دولار، فإن صافي دخل الدولة من إنتاج الزيت الخام يقدر بنحو ١٩٢٥ مليون دولار، أو بنحو ٧٠٠٠ مليون ريال قطري متضمناً أرباح المؤسسة. وهذا الدخل هو المصدر الأساسي المستقل لإيرادات الميزانية العامة التي يتوقف عليها الإنفاق العام، المحرك الرئيسي للنشاط الاقتصادي والاجتماعي في قطر.

بالإضافة إلى تلك المساهمة المباشرة، يساهم إنتاج الزيت الخام في الاقتصاد القطري من ثلاث نواح مهمة أخرى:

أولاها: تزويد الصناعات الأساسية في قطر بالغاز المصاحب لإنتاج الزيت، والذي وفّر طاقة ومواد خاماً رخيصة، سمحت بتوفير ميزة نسبية لقطر في عدد من الصناعات البتروكيماوية والمعدنية. وإلى جانب ذلك، فإن الغاز المصاحب لإنتاج النفط كان هو المصدر الرئيسي للطاقة في محطات إنتاج الكهرباء وتكرير المياه (انظر الشكل رقم (٥ ـ ١)).

ثانيتها: تزويد مصفاة التكرير باحتياجاتها من الزيت الخام لسد حاجة الاستهلاك المحلي المتصاعدة وتوفير الفائض للتصدير.

ثالثتها: توفير العمل لنحو ٣٥٠٠ موظف وعامل (نحو ١ بالمئة من إجمالي قوة العمل) أكثر من نصفهم من المواطنين. وقد كان لإنتاج الزيت في قطر أثر في تدريب قوة العمل المواطنة، كما كان لصناعة النفط دور في نقل التقانة وتحديث الإدارة في قطر، وكذلك فإن نفقات قطاع النفط هي أيضاً عامل مساعد في تحريك الاقتصاد القطري.

لكن تبقى أهمية الزيت الخام على الرغم من هذه المساهمات المهمة، مرتكزة على ريعه الاقتصادي. وتظل أهمية الزيت الخام الراهنة في اقتصاد قطر مرهونة باستمرار تدفق الريع الاقتصادي عند المستوى الذي يسد حاجة الإنفاق العام. فالريع النفطي هو الذي يمكّن الدولة من تمويل الاستثمارات الجديدة، وصيانة البنية الأساسية وترميمها، ومواجهة حاجة النشاطات الاقتصادية والاجتماعية إلى الدعم الحكومي المباشر وغير المباشر، وذلك من خلال سياسة التوظيف الحكومي، ومن خلال سياسة دعم أسعار الخدمات والسلع التي ينتجها القطاع العام، ومن خلال سياسات الدولة في النفقات التحويلية التي تتم بواسطتها إعادة توزيع عائدات النفط. إن مكانة الزيت الخام في قطر ترتكز على حقيقة كونه مصدر إيراد سهلاً يصب في خزينة الدولة، ويسمح للحكومة بمواجهة احتياجات الإنفاق،

وتذليل المشاكل الاقتصادية والاجتماعية، عن طريق سياسات إعادة توزيع عائدات الزيت الخام وتحريك الاقتصاد وترضية الناس.

من هنا كانت أهمية الزيت الخام مرتبطة بمستوى الريع الذي يحققه تصدير النفط لميزانية الدولة. وارتبطت نتيجة لذلك فترات العسر واليسر في قطر بمعدل نصيب الميزانية العامة من برميل الزيت المنتج. وكلما ارتفع سعر الزيت الخام كان نصيب الحكومة أكبر، وكانت عائداتها من الزيت الخام أقدر على مواجهة الإنفاق العام، وتحريك النشاطات الاقتصادية والاجتماعية. والعكس صحيح، فقد شهدت قطر حقباً من العسر والضيق، مرة في مطلع الستينيات عندما انخفضت أسعار النفط، ومرة أخرى عندما بدأت أسعار النفط في التراجع منذ عام ١٩٨٦. هذا على عكس حقب الطفرة التي صاحبت ارتفاع أسعار النفط، وبالتالي ارتفاع نصيب الميزانية العامة من برميل الزيت المنتج في قطر.

لذلك كله يجب إدراك مصدر أهمية الزيت الخام، ولفت نظر الجميع إلى حقيقة سهلة على الفهم، صعبة على الاستيعاب، ألا وهي أن مصدر أهمية الزيت الخام في قطر، يتمثل أساساً في الريع الاقتصادي الذي يولده، وتحصل الدولة عليه باعتبارها مالك الزيت في باطن الأرض. لذلك فإن دوام قدرة الدولة على الاستمرار في نمط الإنفاق العام الراهن، يتوقف على استمرار تدفق مستوى من الريع الاقتصادي يسمح بذلك.

وجدير بالذكر، وحري بالتأكيد أن إنتاج الزيت الخام، وإن استمر تدفقه، لفترات أطول من المتوقع، بفضل التقدم التقاني في استكشاف الزيت وتنقيبه وإنتاجه... فإنه عرضة لتآكل الريع الاقتصادي، بسبب التقدم التقاني وانخفاض تكاليف الإنتاج الحدية. وكذلك نتيجة لارتفاع تكاليف إنتاج الحقول المحلية عندما تبلغ طور الإنتاج الثاني والثالث ويصعب استخراج الزيت منها، وترتفع بالتالي تكاليف استخراجه. ويتعرض إنتاج الزيت في قطر منذ مدة إلى ظاهرة تآكل الريع لأسباب خارجية، وأخرى محلية، وعلينا واجب رصد ظاهرة تآكل الريع التي بدأ إنتاج الزيت الخام يخضع لها بشكل عام، وبدأت قطر تتأثر بها.

ثالثاً: ظاهرة تآكل ريع الزيت الخام

يتعرض ريع الزيت الخام منذ منتصف الثمانينيات إلى التآكل، نتيجة وجود أسباب خارجية وأسباب محلية.

١ ـ على المستوى العالمي

يتعرض ريع الزيت الخام إلى التآكل لسببين:

أولهما: سبب موضوعي ناتج من التقدم التقاني في صناعة النفط، وأثر ذلك التقدم التقني في تكاليف الاستكشاف والتنقيب والإنتاج والنقل، ولا سيما من الحقول الجديدة في آلاسكا وأمريكا الجنوبية وبحر الشمال وبقية المناطق النائية والبحار العميقة في العالم. وقد بدأت تكاليف إنتاج معظم الحقول الجديدة في تلك المناطق الصعبة تهبط بالفعل من مستوى العشرين دولاراً إلى أقل من خمسة عشر دولاراً في الوقت الحاضر(٧). كما يبدو أن التقدم التقاني قد انفتحت له آفاق جديدة سوف تقضي عاجلاً أو آجلاً على جزء متزايد من الريع الاقتصادي، الذي ما زال يتمتع به معظم إنتاج الزيت الخام في الدول الأعضاء في الأوبك.

ويلاحظ أن التقدم التقاني في صناعة النفط، إلى جانب عوامل إدارية ـ سياسية أخرى، قد أدّت عبر العقدين الماضيين، إلى تقليل اعتماد العالم على زيت الأوبك. وقد انخفض نصيب الأوبك ـ نتيجة نجاح جهود الاستكشاف والتنقيب والتطوير خارج الدول الأعضاء في الأوبك ـ في الإنتاج العالمي من ٢٢ مليون برميل يومياً عام ١٩٧٠، إلى ١٨ مليون برميل يومياً عام ١٩٨٠، وإلى ١٧ مليون برميل يومياً عام ١٩٨٩، على الرغم من انهيار أسعار النفط. هذا في حين تصاعد إنتاج الدول المنتجة الأخرى في العالم من ٢٣ مليون برميل يومياً عام ١٩٧٠ إلى ٤٥ مليون برميل يومياً عام ١٩٨٠، وإلى ٤٧ مليون برميل يومياً ١٩٨٩(٨).

وفي الوقت الحاضر، وعلى الرغم من هبوط أسعار الزيت الخام إلى نحو ١٥ دولاراً، فإن إنتاج أي من المناطق المنتجة للزيت في العالم لم يتوقف، وظلت بقية المناطق المنتجة في العالم، تنافس دول الأوبك على الأسواق المتاحة. وتعتقد مصادر نفطية أن معظم المناطق المنتجة للزيت في العالم، في الوقت الحاضر، قادرة على الاستمرار في الإنتاج عند سعر ٥ دولارات للبرميل. وتقدر مصادر أخرى تكاليف الإنتاج في الحقول الكبيرة المنتجة في بحر الشمال حالياً بما

(٧) «Learning to Live with Cheap Oil,» *Middle East Economic Digest (MEED)* (14 January 1994).

(٨) *BP Statistical Review of World Energy* (British Petroleum): (June 1976); (June 1989) and (June 1992).

لا يزيد على خمسة دولارات للبرميل، الأمر الذي سمح لبحر الشمال بالوصول إلى أعلى معدل إنتاج، بلغ ٥,٤ مليون برميل يومياً في عام ١٩٩٣[٩]. وباستثناء الإنتاج الفردي من الحقول التي يملكها الأفراد في منازلهم ومزارعهم في الولايات المتحدة الأمريكية، فإن الحقول المنتجة في العالم لن تتوقف عن الإنتاج عند مستوى الأسعار الراهنة للزيت الخام. ولذلك فإن مستويات الأسعار الراهنة مقيمة وليست عابرة، وعلينا التعامل معها.

ويبقى العامل الحاسم في تحديد الحد الأدنى لأسعار النفط مرتبطاً في المدى المتوسط، بتكاليف استكشاف الحقول الحدية وتطوير إنتاجها في بحر الشمال وغيرها من المناطق النائية والبحار العميقة في العالم. والحد الأدنى للسعر تفرضه مصلحة الدول المستهلكة للزيت الخام، وتدافع عنه وكالة الطاقة الدولية، خوفاً من توقف صناعة النفط عن الاستكشاف والتطوير خارج الدول الأعضاء في الأوبك، ولا سيما الاحتياطيات المحتملة في بحر الشمال وآلاسكا وجنوب أمريكا وغيرها من المناطق الجديدة المنتجة للزيت في العالم.

وفي ورقة تحليلية نشرت في مطلع عام ١٩٩٤ حول «اتجاهات تكاليف الإنتاج في الشرق الأوسط» وفي ما عداه[١٠] إشارة إلى أن تكاليف الإضافات الجديدة في كل من العراق وإيران والعربية السعودية والكويت تحت مستوى دولارين اثنين. وفي حقول أبو ظبي البرية وليبيا وفنزويلا ونيجيريا نحو ٥ دولارات. ومعظم الاحتياطيات الإضافية الصعبة في الدول الأعضاء في الأوبك من الممكن إنتاجها بنحو عشرة دولارات. وفي خارج الدول الأعضاء في منظمة الأوبك تقدر الورقة تكاليف إنتاج الاحتياطيات الإضافية بنحو ٥ دولارات في المكسيك وماليزيا وعُمان، وبأقل من عشرة دولارات في كل من المنحدر الشمالي لآلاسكا وروسيا، وبنحو ١٥ دولاراً في مصر والحقول الحدية في بحر الشمال. وترى الدراسة أن المستوى الذي هبطت إليه أسعار الزيت الخام في عام ١٩٩٣ لم يكن مؤثراً في جهود الاستكشاف والتطوير إلا في بعض مناطق الولايات المتحدة وكندا، وكذلك الحقول الصغيرة الصعبة في بحر الشمال. وتخلص الورقة إلى أن

(٩) «Learning to Live with Cheap Oil,» pp. 4 - 5.

(١٠) Thomas Stauffer, «Trends in Oil Production Costs in the Middle East and Elsewhere,» *Oil and Gas Journal* (21 March 1994).

الهبوط الذي تعرضت له أسعار النفط منذ عام ١٩٨٦، لم يؤد إلى حصول الدول الأعضاء في الأوبك على حصة أكبر من تصدير الزيت على حساب المصدرين خارج الأوبك، وأنه ـ في الوقت الحاضر ـ لا زالت التكاليف الكلية لإنتاج الإضافات الجديدة من احتياطيات الزيت الخام، في معظم مناطق الإنتاج أقل من المستوى المتدني الذي وصلت إليه أسعار الزيت الخام في عام ١٩٩٣. هذا مع الأخذ في الاعتبار احتساب ١٥ بالمئة عائداً على الاستثمار.

وفي تحليل حديث آخر قامت به إحدى الشركات الاستشارية، وشمل رصد استراتيجيات الاستثمار لثلاثين شركة نفط كبيرة(١١)، تبين أن الحقول التي تصل احتياطياتها إلى نحو ٤٠٠ مليون برميل في بحر الشمال وأمريكا الجنوبية يعتبر الاستثمار في استكشافها وتطويرها والإنتاج منها اقتصادياً، عند مستوى سعر ١٢ دولاراً للبرميل. وجدير بالتأكيد أن اعتبار سعر ١٢ دولاراً سعراً اقتصادياً لإنتاج الحقول الصغيرة نسبياً في العالم، يشير إلى أن تكاليف الإنتاج الصافية أقل من ذلك بنسبة العائد على الاستثمار والأتاوة التي تأخذها الدول المنتجة باعتبارها المالك للموارد الطبيعية.

أما في ما يتعلق بتكاليف الإنتاج الراهنة في دول المنطقة، فإن تكاليف إنتاج النفط في الدول ذات الاحتياطيات الضخمة ما زالت دون مستوى التكاليف العالمية. ففي العربية السعودية تقدر تكاليف الإنتاج بدولار واحد للبرميل، وفي الكويت تتراوح التكاليف ما بين دولار إلى دولارين للبرميل، وفي الإمارات العربية المتحدة تتراوح ما بين ٢,٥ إلى ٣,٧٥ دولار للبرميل(١٢).

ثانيهما: سبب سياسي ناتج من نجاح وكالة الطاقة الدولية في تحقيق استراتيجيتها الهادفة إلى تقليل حاجة الدول الأعضاء فيها إلى استيراد الزيت الخام من الدول الأعضاء في الأوبك. ويقابل نجاح وكالة الطاقة الدولية في إدارة جانب الطلب على الزيت الخام، عجز الدول الأعضاء في الأوبك عن إدارة جانب العرض، وذلك من خلال الاتفاق على استراتيجية تقليل حاجة الدول المصدرة للزيت إلى تصدير الزيت بشكل عام، وتصديره إلى الدول الأعضاء في وكالة الطاقة الدولية بشكل خاص. بل إننا لاحظنا أن دول الأوبك، على العكس، أخذت تزيد

(١١) *P.I.W.* (31 January 1994), p. 14.

(١٢) «Learning to Live with Cheap Oil,» p. 4.

حاجتها إلى تصدير النفط، نتيجة تورطها في أوجه الإنفاق، الأمر الذي أدّى في عام ١٩٨٦ إلى انهيار الأسعار الرسمية للزيت الخام، من المستوى العالي الذي بلغه زيت القياس عام ١٩٨٢، والبالغ ٣٤ دولاراً للبرميل إلى ١٧,٥ دولار في عام ١٩٨٨[١٣]. وقد اضطرت الدول المصدرة للزيت الخام، إلى مد يدها إلى الاحتياطيات التي فاضت من ميزانيتها خلال حقب اليسر، فاستهلكت مئات المليارات. ثم أخذت الدول الأعضاء في الأوبك تستدين لسد حاجة الإنفاق العام، حتى بلغت ديون الدول الأعضاء في الأوبك في مطلع عام ١٩٩٤ نحو ٢٠٠ بليون دولار[١٤].

واليوم تقف دول الأوبك عاجزة، من كل النواحي، عن حماية أسعار الزيت الخام التي تدنت قيمتها الحقيقية عام ١٩٩٣ إلى ما يساوي ٣ دولارات بأسعار عام ١٩٧٣، وربما أقل من ذلك في الوقت الحاضر، عام ١٩٩٥[١٥]. فدول الأوبك غير قادرة اليوم على تقليل حاجتها إلى تصدير الزيت الخام، بل إننا نرى كلاً منها تتقاتل مع الأخرى من أجل زيادة حصتها في السوق، لمواجهة احتياجات الإنفاق العام فيها خصوصاً بعد أن حرمت الميزانيات العامة من دخل الاحتياطيات النقدية التي تمّ تسييلها وصرفها، وأصبحت الموازنة العامة محملة بفوائد القروض التي لجأت إليها الدول لسد عجز الميزانيات العامة، وذلك بعد أن صرفت بعض دول الأوبك، نظرها عن الإصلاح الاقتصادي والانفتاح السياسي، بسبب ما يتطلبه الإصلاح من ترشيد القرارات وتوسيع إطار المشاركة في اتخاذها بما يحققان من عدالة في توزيع أعباء الإصلاح والاستفادة من ثمراته. إلى جانب هذا، نجد أن قدرة دول الأوبك على الدفاع عن أسعار النفط قد تلاشت، وإرادتها الوطنية قد تآكلت، بعد أن أصبحت معتمدة في أمنها على الدول المستهلكة للزيت الخام وحريصة على الاستجابة لمصالحها والتودد إليها[١٦].

من هنا نخلص إلى أن ظاهرة تدهور الأسعار الحقيقية للزيت الخام وتراجع الأسعار النقدية، ظاهرة مقيمة، ولن يحد من استمرارها، إلا مصلحة الدول

---

(١٣) *BP Statistical Review of World Energy* (June 1989), p. 14.

(١٤) «Learning to Live with Cheap Oil,» p. 45.

(١٥) جاسم خالد السعدون، ناديا الشراح ودنيا بهبهاني، **تقويم تجارب التنمية في دول الخليج العربية** (دبي: منتدى التنمية، ١٩٩٥)، ص ١٣.

(١٦) انظر الخاتمة.

المستهلكة للزيت الخام. وتتمثل تلك المصلحة في عدم نزول أسعار الزيت الخام، عن مستوى السعر الذي يسمح باستمرار جهود استكشاف الزيت وتطوير احتياطيات إضافية منه خارج الدول الأعضاء في الأوبك. وهذا السعر في الوقت الحاضر، في أحسن التقديرات يتراوح ما بين ١٥ ـ ٢٠ دولاراً للبرميل، وهو سعر يغطي من ناحية تكاليف الاستشكاف والتطوير والإنتاج، إضافة إلى عائد ١٠ بالمئة على الاستثمار في أعلى مناطق إنتاج النفط المحتمل تكلفة، ومن ناحية ثانية يتضمن إتاوة الدولة المنتجة وضريبة الدخل التي تتقاضاها من الشركات المنتجة.

٢ ـ على المستوى المحلي

يتعرض ريع الزيت إلى التآكل أيضاً بسبب ارتفاع تكاليف التطوير ونفقات التشغيل في قطاع إنتاج النفط محلياً. ويعود ذلك في المقام الأول إلى بلوغ حقول الزيت المنتجة طور الإنتاج الثاني والثالث، وبالتالي تتزايد حاجتها إلى الحقن والحفر وحل المشكلات الفنية، المصاحبة هذه الأطوار الصعبة من الإنتاج. كما يعود إلى حاجة المعدات القديمة والتسهيلات المستهلكة إلى التجديد. وفضلاً عن هذه الأسباب المتوقعة، فإن نفقات قطاع النفط في المنطقة قد ارتفعت نتيجة امتداد نمط الإدارة الحكومية على إدارة قطاع النفط، منذ أن امتلكت الدول المصدرة للنفط الشركات العاملة في عقد السبعينيات. ويتضح من الميزانية التشغيلية للمؤسسة العامة القطرية للبترول أن تقدير متوسط التكاليف التشغيلية فقط، في عام ١٩٨٩، بلغ ٣,٥ دولار للبرميل. وجدير بالذكر أن تقدير متوسط التكلفة التشغيلية للحقول البرية عام ١٩٧٧ كان ٣١,٤ سنت للبرميل، حيث إن إجمالي النفقات التشغيلية للعمليات البحرية لم يتعدّ ٩١ مليون ريال، في وقت كان فيه معدل إنتاج الحقول البرية ٢٠٠ ألف برميل يومياً[١٧]. وفي الحقول البحرية كان تقدير متوسط التكلفة التشغيلية ٥٧ سنتاً للبرميل عام ١٩٧٧، وإجمالي النفقات التشغيلية للعمليات البحرية، كان ١٩٣ مليون ريال، ومعدل الإنتاج ٢٣٥ ألف برميل يومياً[١٨]. ويتضح من هذه المقارنة أن النفقات التشغيلية فقط لقطاع إنتاج النفط في قطر ارتفعت من نحو ٣٢٦ مليون ريال قطري عام ١٩٧٧ إلى نحو ٢٠٠٠ مليون ريال

(١٧) المؤسسة القطرية العامة للبترول، العمليات البرية، «مشروع ميزانية ١٩٧٧،» (الدوحة: ١٩٧٦).

(١٨) المؤسسة القطرية العامة للبترول، العمليات البحرية، «مشروع ميزانية ١٩٧٧،» (الدوحة: ١٩٧٦).

قطري عام ١٩٨٩. هذا في حين انخفض الإنتاج من ٤٣٥ ألف برميل يومياً عام ١٩٧٧ إلى ٣٨٠ ألف برميل يومياً سنة ١٩٨٩. وبذلك فإن متوسط التكلفة التشغيلية فقط، ارتفع من ٥٠ سنتاً عام ١٩٧٧ إلى ٣,٥ دولارات للبرميل في عام ١٩٨٩، أي سبعة أضعاف.

وفي الوقت الحاضر، تجد المؤسسة العامة القطرية للبترول نفسها في موقف حرج، يتمثل، من ناحية، في صعوبة استخراج الزيت المتبقي في الطبقات المنتجة من الحقول المعروفة، فقد استنفدت المؤسسة إمكانيات الحقن والحفر وحل المشكلات الفنية من دون أن تتمكن من الاحتفاظ بمعدلات الإنتاج السابقة، نتيجة نضوب الاحتياطيات المؤكدة وبلوغها ١٩٠٠ مليون برميل في نهاية عام ١٩٩٣. وهذه الاحتياطيات ينتظر أن يتناقص معدل إنتاجها بسرعة كما سبقت الإشارة. ومن ناحية ثانية، تجد المؤسسة نفسها مضطرة إلى مواجهة تكاليف إنتاج مرتفعة، إذا رغبت في تطوير الإضافات المؤكدة وإنتاجها من احتياطي الزيت الخام في الحقول المعروفة، والبالغة نحو ١٢٠٠ مليون برميل. وتشير التقديرات الراهنة إلى أن التكاليف الفنية لتطوير هذه الإضافة وتهيئتها للإنتاج تبلغ في المتوسط ٣,٨٨ دولار للبرميل. كما تقدر الاستثمارات اللازمة لذلك بنحو ٤,٧ مليار دولار[١٩]. وهذا المستوى من الاستثمارات جعل المؤسسة تتنازل عن احتياطيات الزيت الخام لبعض شركات النفط بشروط مجحفة، بعد أن استنفدت استثمارات تسييل الغاز قدرتها على التمويل أو الاقتراض.

يتضح من ذلك، مدى احتمال ارتفاع تكاليف إنتاج الإضافات المؤكدة، حيث تبلغ التكلفة الفنية لتطويرها وتهيئتها للإنتاج نحو ٤ دولارات للبرميل، تضاف إليها تكلفة تشغيل تقدر في الوقت الحاضر بنحو ٤ دولارات أخرى. وبذلك فإن تكاليف إنتاج الاحتياطيات الجديدة يقدر لها أن تبلغ نحو ٨ دولارات بالأسعار الجارية الحالية. وإذا علمنا أن التكاليف التشغيلية للإنتاج الحالي تبلغ نحو ٤ دولارات، وأضفنا إليها الاستهلاكات المقدرة بنحو دولار للبرميل، فإن تكاليف إنتاجها هو ٥ دولارات للبرميل. وعلى افتراض أن إنتاج قطر في المدى المتوسط سوف يأتي مناصفة من الاحتياطيات المنتجة حالياً ومن الإضافات، فإن متوسط تكلفة إنتاج زيت قطر يقدر في المدى المتوسط بنحو ٦,٥ دولار للبرميل بأسعار

(١٩) Qatar General Petroleum Corporation (QGPC), «Business Plan».

عام ١٩٩٣. ومن هنا يتبين لنا دور ارتفاع تكاليف إنتاج الزيت في قطر على ظاهرة تآكل الريع، التي تتأثر من الناحية الأخرى بانخفاض أسعار الزيت الخام الذي هبط في شهر آذار/مارس عام ١٩٩٤ إلى ١٣,٧١ دولاراً للبرميل من زيت قطر البري، وإلى ١٣,٨٤ دولاراً للبرميل من الزيت البحري. ويقدر متوسط سعر عام ١٩٩٥ بنحو ١٦ دولاراً للبرميل.

نخلص من هذا كله إلى أن ريع الزيت الخام في ما يتعلق بقطر يتآكل تدريجياً بسبب اتجاه الأسعار العالمية للزيت إلى الانخفاض، وبسبب اتجاه تكاليف إنتاج الزيت في قطر إلى الارتفاع. وإذا علمنا أن أهمية الزيت الخام في الاقتصاد القطري تأتي بالدرجة الأولى، من تمويل الإنفاق العام، الذي يقوم بدوره بتحريك النشاطات الاقتصادية والاجتماعية، فإننا يجب أن ندرك أن أهمية الزيت الخام - كمصدر للإيرادات العامة - تتلاشى، وإمكانية الاعتماد على ريعه لتسيير البلاد، وتذليل مشكلاتها، والاحتفاظ بمستوى معيشة معقول - في معزل عن ارتباط المكافأة بالجهد وبصرف النظر عن الإنتاجية الحقيقية لقوة العمل - قد تراجعت وما زالت تتراجع بسرعة. ويحسن بالجميع الاعتراف بظاهرة تآكل ريع النفط، وعليهم استيعاب أبعادها وإدراك مخاطر الوقوف مكتوفي الأيدي أمامها. فعلى الدولة والمجتمع واجب تغيير المسار وتصحيح الأوضاع عموماً في الوقت المناسب الذي أعتقد جازماً أنه لم يفت بعد، إذا توافرت إرادة مجتمعية للتغيير والإصلاح[٢٠].

(٢٠) انظر فقرة: «المنعطف الآمن،» ضمن الفصل العاشر من هذا الكتاب.

الفصل الخامس

استخدامات الغاز الطبيعي

مدخل: الغاز ليس مصدراً للريع الاقتصادي

بادئ ذي بدء لا بدّ من تأكيد حقيقة يساء فهمها في بعض الأحيان، وتتمثل تلك الحقيقة في اختلاف مصدر أهمية الغاز الطبيعي في ما يتعلق بالبلد المنتج عن مصدر أهمية الزيت الخام. فأهمية الغاز الطبيعي تتمثل في كونه محركاً مباشراً للصناعة وللنشاط الاقتصادي المحلي، وذلك باعتباره مصدراً رخيصاً للطاقة وللمواد الخام، يتيح للبلد المنتج للغاز ميزات نسبية دائمة لإقامة عدد من الصناعات البتروكيماوية والمعدنية على وجه الخصوص. هذا بالإضافة إلى أهميته لكافة الصناعات والنشاطات الاقتصادية المستهلكة للطاقة بكثافة، ومنها توليد الكهرباء وتكرير المياه. ويعود رخص أسعار الغاز الطبيعي محلياً، وبالتالي توفير ميزات نسبية دائمة للبلد المنتج، إلى ارتفاع تكاليف نقل الغاز الطبيعي إلى مناطق الاستهلاك الرئيسية، سواء تمّ نقله بالأنابيب أو عن طريق البواخر المبردة.

هذا في حين أن أهمية الزيت الخام في الدول المصدرة له، لا تأتي من تأثيره المباشر في الصناعة وتحريك النشاط الاقتصادي في البلد المنتج، وإنما يكتسب الزيت الخام أهميته من الريع الاقتصادي الذي تعتمد عليه ميزانية الدولة. ويعود الريع الاقتصادي المصاحب لعملية تصدير الزيت الخام إلى الفرق الكبير بين السعر العالمي المتاح للزيت الخام وتكاليف إنتاجه في الدول المصدرة له. وأحد أسباب ذلك الفرق، يتمثل في انخفاض تكاليف نقل الزيت الخام إلى مناطق الاستهلاك الرئيسية. هذا بالإضافة إلى انخفاض تكاليف إنتاج الزيت في بعض المناطق المنتجة له، مقارنة بغيرها من مناطق الإنتاج الأخرى، التي يحتاج أمر تلبية الطلب العالمي

على الزيت الخام إلى إنتاجها. وعلى الرغم من أن الريع الاقتصادي لصادرات الزيت في قطر بدأ يتآكل تدريجياً، نتيجة انخفاض الأسعار العالمية، وبسبب ارتفاع تكاليف الإنتاج المحلية، إلاّ أن إنتاج الزيت الخام في قطر ما زال يولد ريعاً اقتصادياً، يقدر حالياً بنحو عشرة دولارات للبرميل، تقتطفه الدولة بسهولة، وتمول به أوجه الإنفاق الحكومي التي تتوقف على تدفقاتها النشاطات الاقتصادية والاجتماعية في قطر[1].

أما تصدير الغاز الطبيعي، فإنه لا ينتظر أن يولد ريعاً اقتصادياً يسمح للحكومة، في قطر، باقتطافه، وتغذية الإنفاق الحكومي به، أسوة بريع الزيت الخام. وقد لا تسمح اقتصادات تصدير الغاز الطبيعي في الوقت الحاضر للدولة، بأخذ أتاوة (royality) على إنتاج الغاز الطبيعي، باعتبارها المالك للغاز الطبيعي في باطن الأرض. فأسعار الغاز الطبيعي المسال (LNG) واصل اليابان تدنت إلى ٣,١٢ دولار للمليون وحدة حرارية في كانون الثاني/يناير ١٩٩٤، وفقاً لإحصاءات وزارة التجارة الدولية في اليابان (MITI). ويبدو أن المستوردين اليابانيين والكوريين غير مستعدين ـ عند مستويات أسعار الزيت الحالية ـ لدفع أسعار تزيد على ٣,٥٠ دولار للمليون وحدة حرارية في ما يتعلق بمشروعات التصدير الجديدة. وإذا علمنا أن تكاليف تسييل الغاز من أجل شحنه في بواخر مبردة، إضافة إلى أجور الشحن إلى اليابان، تتراوح بين ٢,٩٠ ـ ٣,٦٠ دولار للمليون وحدة حرارية[2]، فإن الفرق بين السعر العالمي المتاح في الوقت الحاضر وتكاليف التسييل والنقل فقط، لا يتجاوز ٧٠ سنتاً في أقل تقدير لتكاليف التسييل والنقل. وهذه السبعون سنتاً، يمكنها بالكاد أن تغطي تكاليف إنتاج الغاز ونقله من حقول الإنتاج إلى معمل التسييل، أما تكاليف الحفر والتطوير اللازمة لإنتاج الاحتياطيات المخصصة لمشروعات تسييل الغاز، فإنه لا بدّ من تغطيتها من صادرات المكثفات المصاحبة للغاز الطبيعي، وذلك بعد أن تنازلت المؤسسة العامة القطرية للبترول عن تلك الاحتياطيات لمشروعات تسييل الغاز من أجل قبولها المشاركة في تلك المشروعات.

ويتضح من هذا العرض أن الفرق بين السعر العالمي المتاح للغاز الطبيعي

---

(١) انظر: «ثانياً: التوجهات المستقبلية لاستغلال حقل الشمال،» ضمن هذا الفصل.

(٢) Unido - Chiyoda Corporation, «The Premises Development Study on a Gas Trunkline Loop over Middle East Countries,» *Arab Oil and Gas Magazine* (April 1994).

المسال وإجمالي تكاليف التطوير والحفر والإنتاج والتسييل والنقل متضمنة عائداً متواضعاً على الاستثمار، لا تترك مجالاً لوجود ريع اقتصادي تقطفه الدولة وتغذي به الإنفاق الحكومي. من هنا يمكننا القول إن تصدير الغاز الطبيعي لن يولد ريعاً اقتصادياً يحل محل ريع الزيت الخام الذي بدأ يتآكل. وحري بنا أن نؤكد بأن تصدير الغاز إلى مناطق الاستهلاك الرئيسية في العالم لم يكن في الماضي مصدراً لريع اقتصادي لأي بلد منتج. ولا تسمح اقتصادات تسييله ونقله بالبواخر المبردة أو نقله بالأنابيب إلى مسافات طويلة، بوجود فارق يذكر بين تكاليف إنتاجه والسعر العالمي المتاح له. ولا يتوقع في المستقبل المنظور أن تولد عملية تصديره غازاً، ريعاً اقتصادياً تقتطفه الدول المنتجة إياه بسهولة مثلما اعتادت على اقتطاف ريع الزيت الخام.

لذلك لزم التنويه ووجب التنبيه لهذا الفارق الجوهري بين الزيت والغاز. فالغاز الطبيعي مصدر للنشاط الصناعي ومحرك مباشر للاقتصاد المحلي، وليس مصدراً لإيرادات الميزانية العامة للدولة، كما كان ريع الزيت الخام. فليس هناك ريع اقتصادي في السعر العالمي لصادرات الغاز الطبيعي، وإنما تستطيع أسعار الغاز الطبيعي أن تغطي تكاليف إنتاجه متضمنة عائداً متواضعاً على الاستثمار. هذا إذا أحسن توجيه الغاز إلى أفضل الاستخدامات الاقتصادية المتاحة للبلد المنتج، وإذا أحسنت إدارة عمليات التفاوض مع الأطراف ذات العلاقة بالاستفادة من الغاز الطبيعي. ومن دون هذين الشرطين عقبات كثيرة تحول دون الوصول إلى الحد الأدنى من حسن الإدارة.



ويحسن بنا في هذه المقدمة أن نبين بشيء من التفصيل أسباب الاختلاف بين اقتصادات تصدير كل من الزيت الخام والغاز الطبيعي، كما يحسن بنا أن نشير إلى مصدر الميزات النسبية التي يتيحها الغاز الطبيعي للصناعة، وإنتاج الطاقة في البلد المنتج.

ويعود الإختلاف بين اقتصادات تصدير الغاز الطبيعي مقارنة بتصدير الزيت الخام إلى عامل موضوعي تترتب عليه حقائق اقتصادية. ويتمثل هذا العامل أساساً في صعوبة نقل الغاز الطبيعي من الدول المنتجة إلى الدول المستهلكة مقارنة بسهولة نقل الزيت الخام، كما سبقت الإشارة. فهناك في الوقت الحاضر طريقتان لنقل

الغاز الطبيعي إلى الدول المستهلكة: **أولاهما**، النقل عن طريق الأنابيب التي تعبر البحار بأعماقها المختلفة واليابسة بتضاريسها الوعرة، وتمر بدول عديدة. **وثانيتهما**، النقل بواسطة البواخر المبردة بعد تسييل الغاز عن طريق تبريده عند درجة ١٦٠ تحت الصفر. وفي دراسة حديثة حول تصدير كمية تتراوح بين ٦ ـ ٨ ملايين متر مكعب من الغاز الطبيعي من الخليج إلى أوروبا، تبين أن تكلفة نقل الغاز عن طريق الأنابيب من الخليج إلى أوروبا تتراوح بين ٢,٦٠ دولار إلى ٣,٣٠ دولار للمليون وحدة حرارية. كما قدرت تكاليف تسييل الغاز ونقله عن طريق البواخر المبردة ـ من الخليج إلى أوروبا ـ إضافة إلى تكلفة إعادته إلى حالته الغازية، بمبلغ يتراوح بين ٢,٩٠ ـ ٣,٦٠ دولار للمليون وحدة حرارية[٣]. وجدير بالذكر أن نقل برميل الزيت الخام من الخليج إلى أوروبا أو اليابان يكلف في المتوسط ٦٢ سنتاً. فإذا علمنا أن برميل النفط يحتوي على نحو ٥,٥ مليون وحدة حرارية، فإن تكلفة نقل مليون وحدة حرارية من الزيت الخام لا يتجاوز ١١ سنتاً، بينما سعرها واصل اليابان على سبيل المثال يعادل ٣ دولارات بأسعار عام ١٩٩٤.

وقد ترتب على ارتفاع تكاليف نقل الغاز الطبيعي مقارنة بنقل الزيت الخام أمران: **أولهما**، عدم بقاء فائض من السعر العالمي المتاح لصادرات الغاز، بعد خصم تكاليف إنتاج الغاز ونقله واحتساب عائد متواضع على الاستثمار. ومن هنا يتضح أنه ليس هناك في صادرات الغاز الطبيعي ريع تقتطفه الدولة المنتجة كما اعتادت أن تقتطف ريع الزيت الخام. **ثانيهما**، انخفاض السعر المحلي للغاز الطبيعي في الدولة المنتجة. فالسعر المحلي للغاز الطبيعي في المنطقة هو ما يساوي السعر العالمي مطروحاً منه تكاليف التسييل والنقل. وهذا السعر يتراوح تقديره بين ٥٠ ـ ١٠٠ سنت للمليون وحدة حرارية من الغاز الطبيعي في البلد المنتج، مقارنة بسعر يصل إلى نحو ٤ دولارات بالنسبة إلى المستهلك في الدول المستوردة للغاز، إذا أخذنا في الاعتبار تكلفة إعادة الغاز المسال إلى حالته الغازية.

من هنا برزت ميزة نسبية دائمة، للدول المنتجة للغاز في المنطقة، في صناعة البتروكيماويات والأسمدة الكيماوية، وصناعة صهر المعادن وغيرها من الصناعات التي يعتمد إنتاجها على كثافة الطاقة. واكتسبت الدول المنتجة للغاز ميزة تنافسية جعلتها أكثر قدرة من الدول الصناعية الكبرى، على تصدير سلع صناعية رئيسية

---

(٣) المصدر نفسه.

مهمة بسبب رخص المواد الخام والطاقة التي يوفرها الغاز الطبيعي(٤). وإضافة إلى ذلك، أتاح الغاز الطبيعي للبلد المنتج فرصة توليد الكهرباء وتكرير المياه بأسعار رخيصة. ولعل هذه الميزات النسبية التي يتيحها الغاز الطبيعي للبلد المنتج، حرية بنقل الصناعة إلى حيث يكون الغاز، بدلاً من نقل الغاز إلى حيث تكون الصناعة، كما كان الحال مع الزيت الخام. وقد سبق أن برزت هذه الظاهرة في التاريخ الاقتصادي عندما انتقلت الصناعة إلى حيث يوجد الفحم، ولم ينتقل الفحم إلى حيث توجد الصناعة، بسبب ارتفاع تكاليف نقل الفحم. وعلى الدول المنتجة للغاز إدراك هذه الحقيقة الجغرافية، وأن تعض عليها بالنواجذ، كما أن عليها أن تنمّي قدرتها الإدارية والتجارية والتقانية للاستفادة من الميزات النسبية التي أتاحها وجود الغاز لديها.

وقد لاحظت دول الخليج هذه الميزة النسبية واستفادت منها. ففي دراسة أُعدت في نهاية السبعينيات، من قبل معهد استنفورد العالمي للبحوث، لصالح منظمة الخليج للاستشارات الصناعية، حول التكاليف المقارنة لإنتاج البتروكيماويات في كل من منطقة الخليج والولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا واليابان، تبين انخفاض تكاليف إنتاج عدد من الصناعات البتروكيماوية في منطقة الخليج، مقارنة ببقية المناطق المنتجة، وذلك بسبب رخص أسعار الغاز الطبيعي في الخليج. وتشير تلك الدراسة التي تأخذ تكاليف الإنتاج في خليج المكسيك معياراً للقياس، إلى أن تكلفة الإنتاج في الكويت على سبيل المثال بالنسبة إلى الميثانول ٤٤ بالمئة، وبالنسبة إلى الأمونيا ٥٠ بالمئة، والإيثيلين ٨٣ بالمئة، مقارنة بتكلفة إنتاج خليج المكسيك التي تقل كثيراً عن تكلفة الإنتاج في اليابان. هذا بينما تقارب تكاليف الإنتاج في ألمانيا تكاليف خليج المكسيك(٥).

وقد كان من نتائج وجود الميزة النسبية لإنتاج البتروكيماويات من منطقة الخليج، أن تصاعد إنتاجها في المنطقة، وارتفعت طاقة الإنتاج عام ١٩٨٦ إلى نحو مليون طن من الميثانول و١,٩ مليون طن من الإيثيلين، ومليون طن من البولي

(٤) Trichem Consultants Limited, «The Sustainable Competitive Advantage of Gulf Petrochemical Producers,» paper presented at: The Fourth Conference for GCC Petrochemical and Fertilizer Industries, Doha, 1994, pp. 14 - 18.

(٥) علي خليفة الكواري، **هموم النفط وقضايا التنمية في الخليج العربي: مجموعة بحوث ومحاضرات ودراسات** (الكويت: كاظمة، ١٩٨٥)، ص ٩٥.

إيثيلين. واستمر تصاعد الإنتاج تعبيراً عن استمرار الميزة النسبية لمنتجي الخليج، وتصاعدت طاقتهم الإنتاجية عام ١٩٩٤ إلى ١,٧ مليون طن من الميثانول، و٣,٣ مليون طن من الإيثيلين، و١,٧ طن من البولي إيثيلين[٦]. وقد قام منتجو الخليج بسد معظم احتياجات الطلب العالمي الجديد على هذه المنتجات الرئيسية والثانوية من البتروكيماويات.

وتشير أيضاً دراسة تريشام (Trichem) التي قدمت إلى مؤتمر البتروكيماويات الرابع لدول مجلس التعاون الذي عقد في تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٤ في الدوحة، إلى استمرار الميزة النسبية لدول الخليج في إنتاج البتروكيماويات بسبب رخص أسعار الغاز الطبيعي محلياً، نتيجة ارتفاع تكاليف تصديره. وتبين تلك الدراسة القيّمة أن التكاليف التقديرية، المتضمنة التكاليف الثابتة والمتغيرة لإنتاج الإيثيلين من الغاز الطبيعي في الشرق الأوسط في عام ١٩٩٤، كانت نحو ١٣٥ دولاراً للطن. هذا بينما تقدر تكاليف بقية المنتجين للإيثيلين من مختلف المصادر بنحو ٢٤٠ دولاراً للطن في الولايات المتحدة الأمريكية، ونحو ٢٧٥ دولاراً في أوروبا، ونحو ٢١٠ دولارات في كوريا، ونحو ٢٧٠ دولاراً في تايوان. وقد أدّى انخفاض أسعار الإيثيلين في منطقة الخليج، إلى إعطاء المنتجين فيها ميزة نسبية أيضاً، في إنتاج الجيل الثاني من البتروكيماويات. وقد قدرت دراسة تريشام تكاليف إنتاج الفينيل في الشرق الأوسط في الربع الأول من عام ١٩٩٤ بمبلغ ٢٤٤ دولاراً للطن، مقارنة بتكاليف إنتاج بلغت ٢٩٤ دولاراً في الولايات المتحدة الأمريكية، و٣٦٧ دولاراً في أوروبا، و٣٢٠ دولاراً في تايوان. وكذلك قدرت تكاليف البوليفينيل في الشرق الأوسط بمبلغ ٤٥٧ دولاراً للطن، هذا بينما تبلغ التكلفة في الولايات المتحدة ٥٣٢ دولاراً، وفي أوروبا ٥٧٤ دولاراً، وفي تايوان ٥٠٦ دولارات للطن.

أولاً: الوضع الراهن للغاز الطبيعي في قطر

١ ـ احتياطيات الغاز الطبيعي

تقدر المصادر العالمية احتياطي قطر من الغاز الطبيعي في نهاية عام ١٩٩٤

(٦) Trichem Consultants Limited, Ibid., pp. 8 - 11.

بـ ٧,١ تريليون متر مكعب، وهذا يساوي ٥ بالمئة من إجمالي احتياطي العالـم من الغاز الطبيعي، ويعادل من الناحية الحرارية نحو ٥٥ بليون برميل من الزيت الخام. وهذا يساوي ثمانية عشر ضعفاً من احتياطيات قطر المؤكدة من الزيت الخام(٧).

ويقدر المدير العام للمؤسسة العامة القطرية للبترول، احتياطيات قطر في ١/١/١٩٩٣ من الغاز الطبيعي بـ ٣٥ بالمئة من احتياطيات دول مجلس التعاون الخليجي، و٥,١ بالمئة من احتياطيات الغاز الطبيعي المؤكد في العالم(٨).

وفي كل الأحوال، تبين الإحصاءات أن احتياطيات قطر من الغاز الطبيعي، كبيرة ومعتبرة، ولا سيما احتياطيات حقل غاز الشمال، وهو حقل غاز غير مصاحب، ويعتبر من الحقول الكبيرة في العالـم. ولذلك فإن الغاز الطبيعي هو اليوم من أهم الموارد الاقتصادية في قطر، إن لـم يكن أهمها على الإطلاق. وفي المستقبل المنظور يتوقف مستقبل قطر الاقتصادي على الخيارات التي سوف يؤخذ بها في مجال استغلال حقل غاز الشمال، والإتفاقيات التي سوف يتم الارتباط بها مع الأطراف المشاركة في تطوير حقل غاز الشمال أو المشترية صادراته والمموّلة إياه. وعلى سلامة الخيارات التي سوف يتم الأخذ بها وعدالة الإتفاقيات التي سوف يتم الارتباط بها مع الأطراف المشاركة في تطوير حقل غاز الشمال، أو المشترية صادراته، والمموّلة إياه، يتوقف مدى استفادة قطر من هذا المورد الاقتصادي المهم، الذي حبا الله به الدول المنتجة إياه، وذلك لما يوفره من طاقة ومواد خام رخيصة، تتيح ميزات نسبية للبلد المنتج، في عدد كبير من الصناعات والنشاطات الاقتصادية الأخرى. وحري بمتخذي القرار أن يدرسوا الفرص المتاحة للاستفادة من احتياطيات الغاز الطبيعي، وأن يتعرفوا إلى الخيارات الأولى بالرعاية، وأن يوظفوا الموارد المحدودة، والاستثمارات الشحيحة المتاحة لقطر في الوقت الحاضر، في أفضل البدائل للاستفادة من الغاز الطبيعي، وأكثرها جدوى اقتصادية واجتماعية وسياسية.

* * *

وجدير بالملاحظة أن احتياطيات غاز حقل الشمال تحتوي على نسبة عالية من

(٧) *BP Statistical Review of World Energy* (British Petroleum) (June 1995), p. 18.

(٨) J. A. Al - Marri, «Gas Issues and Prospects, EU - GCC Symposium, Muscat, Oman,» (1994).

المكثفات (+C5)، وكذلك نسبة جيدة من سوائل الغاز (LPG). ويتبين من تركيب المنتجات المستخرجة من حقل غاز الشمال، أن المكثفات تشكل نحو ١٨ بالمئة من احتياطيات الحقل، هذا إذا كان تركيب الغاز متقارباً في مختلف أنحاء الحقل وفي الطبقات كافة المنتجة فيه. وبالتالي فإن حقل غاز الشمال، وفق تقدير المصادر العالمية المحافظة، يحتوي على احتياطيات من الغاز من المكمن أن تستخرج من المكثفات (غازولين طبيعي ونفتا) كمية منها تقدر بنحو ١٠ بلايين برميل. وهذه الكمية من المكثفات تعادل نحو ٥ أضعاف احتياطيات قطر المؤكدة من الزيت الخام في الحقول البرية والبحرية.

وهناك رأي فني يقول إن قطر يمكنها أن تسترد نسبة أعلى من احتياطي المكثفات، قد ترفع الاحتياطي المؤكد منها إلى الضعف. هذا إذا اتبعت خطة إنتاج المكثفات أولاً، ومن ثم إعادة حقن الغاز في المكمن نفسه بعد فصل المكثفات منه، وذلك من أجل استخلاص نسبة أعلى من المكثفات الموجودة في الحقل، عن طريق رفع نسبة الاسترداد (recovery factor) المتوقعة في حالة عدم إعادة الحقن. وفي هذه الحالة يتأخر إنتاج الغازات الخفيفة من الحقل إلى مرحلة متأخرة من عمره.

وهذا الرأي الفني يستحق الدراسة، ولا سيما في ضوء الأسعار المتدنية لصادرات الغاز الطبيعي المسال في الوقت الحاضر. وجدير بالذكر أن المؤسسة العامة القطرية للبترول بصدد تطبيق هذه التقانة، ولديها خطة - لم تنفذ حتى الآن - لإنتاج المكثفات من القبة الغازية في حقل دخان، عن طريق إعادة حقن الغاز الطبيعي في القبة الغازية للمكمن نفسه، وذلك من أجل استخلاص المكثفات أولاً من حقل دخان. وكذلك نجد أن شركة شل وعدداً من الشركات العالمية تطبق التقنية نفسها في بعض حقول الغاز في العالم.

ولعل ما تتمتع به المكثفات من سهولة نقل، حيث تنقل في ناقلات الزيت الخام العادية، وبمستوى تكاليف نقل الزيت نفسه، هذا بالإضافة إلى ما تتمتع به من سعر قريب من سعر الزيت الخام، تجعلان من سياسة إنتاج المكثفات أولاً، سياسة تستحق الاهتمام والبحث والتقصي، قبل الارتباط بتصدير المزيد من الغاز الطبيعي على الرغم من تدني أسعاره العالمية.

* * *

وإلى جانب احتياطيات حقل غاز الشمال الضخمة، فإن قطر لديها

احتياطيات أخرى متواضعة من الغاز الطبيعي، أهمها احتياطيات الغاز المصاحب للزيت الخام من الحقول البرية والبحرية، والذي سوف يستمر إنتاجها مع إنتاج الزيت الخام. وكذلك احتياطي طبقة الخف في حقل دخان من الغاز الطبيعي غير المصاحب، والتي جرى إنتاجها بكثافة طوال عقد الثمانينيات، لسد عجز الغاز المصاحب عن تلبية حاجات الاستهلاك المحلي، وذلك قبل الانتهاء من تطوير المرحلة الأولى من حقل غاز الشمال في مطلع التسعينيات.

وهذه الاحتياطيات، على الرغم من ضآلتها بالنسبة إلى احتياطيات غاز الشمال، وكونها جزءاً لا يكاد يذكر من احتياطيات الغاز الطبيعي في قطر، فإن أثرها المباشر في اقتصاد قطر، ودورها في التنمية الصناعية فيها كبيران. لقد كان لهذه الاحتياطيات الفضل في تزويد محطات توليد الكهرباء وتكرير المياه بالطاقة الرخيصة منذ عام ١٩٦٤. وقد كان حرق الغاز الطبيعي المصاحب، وراء التفكير في الاستفادة منه في الصناعة منذ منتصف الستينيات، حين أنشئت صناعة الإسمنت، ولحقتها صناعة الأسمدة الكيماوية. ومنذ مطلع السبعينيات انضمت صناعة الحديد والصلب وصناعة البتروكيماويات إلى الصناعات التي وفر لها الغاز الطبيعي الرخيص ميزة نسبية استفادت منها قطر في التنمية الصناعية. وإلى جانب ذلك، انشئ معمل فصل سوائل الغاز (NGL Plant) في أمسيعيد لاستخلاص سوائل الغاز، وتحقيق الاستفادة القصوى من الغاز المصاحب الذي كان يحرق في الماضي.

٢ ـ إنتاج الغاز وإيراداته

في عام ١٩٩٠، قبل بدء إنتاج الغاز من حقل غاز الشمال، بلغ إنتاج قطر ٢٤٢ بليون قدم مكعب من الغاز المصاحب وغير المصاحب المنتج من الحقول البرية والبحرية. وفي عام ١٩٩٣، ارتفع الإنتاج إلى ٣٨٥ بليون متر مكعب (١٠٥٤ مليون قدم مكعب يومياً) منها ٢٢٥ بليون قدم مكعب من إنتاج حقل الشمال (٥٨,٤ بالمئة)، ومنها ١٢١ بليون قدم مكعب من الغاز غير المصاحب في الحقول البرية والبحرية. والباقي ٤٩ بليون قدم مكعب من الغاز غير المصاحب في الحقول البرية والبحرية. وتتضح من ذلك الأهمية النسبية التي سوف يضطلع بها حقل غاز الشمال في تزويد الاستهلاك المحلي من الغاز الطبيعي. كما يتضح تراجع إنتاج الغاز غير المصاحب من طبقة الخف في حقل دخان، عندما اكتملت المرحلة الأولى

من تطوير حقل غاز الشمال.

وقد صاحب إنتاج عام ١٩٩٣ من الغاز الطبيعي استخلاص مكثفات بلغت ٣٠٧ آلاف طن، مع الغاز المنتج في الحقول البرية والبحرية. هذا بالإضافة إلى مليون طن من المكثفات التي تمّ استخلاصها من الغاز المنتج في حقل الشمال. وتقدر القيمة الإجمالية للمكثفات المنتجة في عام ١٩٩٣ بنحو ١٧٣ مليون دولار. كما تمّ استخلاص ٤٤٢ ألف طن من البروبين و٢٩٥ ألف طن من البيوتين من الغاز المنتج في الحقول البرية والبحرية. وكذلك تمّ استخلاص ٢٠٧ آلاف طن من البروبين و١٥٥ ألف طن من البوتين من غاز الشمال. وتقدر القيمة الإجمالية للبروبين والبوتين المنتج من جميع المصادر بنحو ١٢٥ مليون دولار في عام ١٩٩٣.

وإضافة إلى المكثفات وسوائل الغاز التي تمّ استخلاصها من الغاز الطبيعي المنتج في عام ١٩٩٣، فإن بقية الغاز الطبيعي المكونة من غاز الميثين والايثين قد تمّ استخدامهما، باعتبارهما مادتي خام ومصدري طاقة في الصناعة وفي محطات توليد الكهرباء وتكرير المياه. فقد استخدمت شركة قطر للبتروكيماويات بليون قدم مكعب من غاز الإيثيلين لإنتاج ٣٢٥ ألف طن من الإيثيلين.

أما الكمية المتبقية من الغاز الطبيعي المنتج عام ١٩٩٣ فكلها من غاز الميثين، وقد استخدمت شركة قطر لصناعة الأسمدة ٤٢ بليون قدم مكعب منها، لإنتاج ٧٥٠ ألف طن من الأمونيا. كما استخدمت شركة قطر للحديد والصلب ٧ بلايين قدم مكعب لصهر الحديد. وكذلك استخدمت شركة قطر الوطنية لصناعة الإسمنت الغاز الطبيعي باعتباره طاقة في عملياتها. أما محطات توليد الكهرباء وتكرير المياه، فقد كان استهلاكها ٩٤ بليون قدم مكعب من غاز الميثين، واستخدم الباقي من الغاز في عمليات المؤسسة العامة القطرية للبترول.

وتقدر المؤسسة العامة القطرية للبترول القيمة البيعية والتحويلية لغاز الميثين والإيثين المزود للصناعة والمستخدم كطاقة بمبلغ ٢٣٦ مليون ريال. وبذلك فإن القيمة النقدية لمشتقات الغاز الطبيعي المنتج عام ١٩٩٣ شاملة المكثفات وسوائل الغاز الطبيعي وغاز الميثين والإيثين تقدر بنحو ٣٥٠ مليون دولار، تعطي نحو نصف التكلفة التشغيلية للمؤسسة العامة القطرية للبترول.

وجدير بالملاحظة أن متوسط إجمالي عائد المؤسسة من بيع المكثفات وسوائل الغاز وبقية مبيعات الغاز محلياً في عام ١٩٩٣، تبلغ نحو ٩١ سنتاً للمليون وحدة

حرارية أو ألف قدم مكعب. وهذا التقدير يشير إلى الحد الأدنى من القيمة النقدية التي يمكن إنتاج الغاز أن يحققها في حالة استخدامه محلياً بدلاً من تصديره. هذا بالإضافة إلى المنافع الاقتصادية والاجتماعية الأخرى.

٣ ـ استخدامات الغاز الطبيعي حتى عام ١٩٩٣

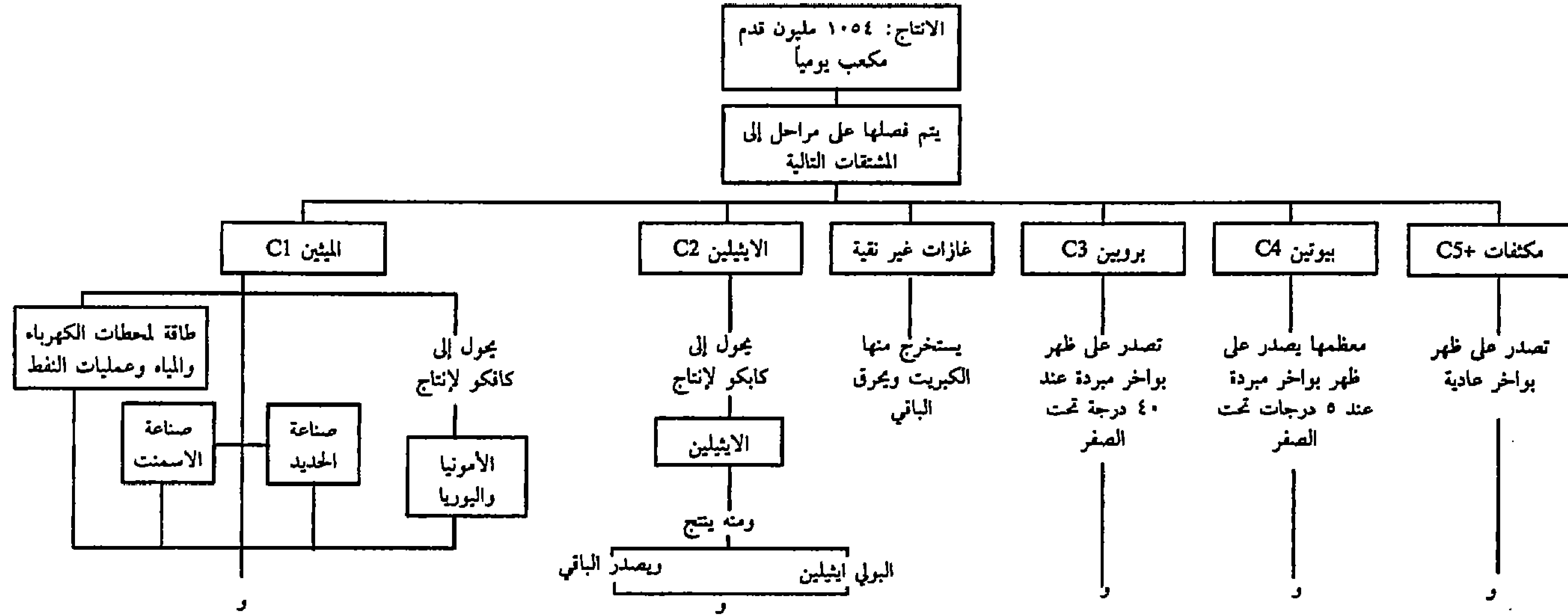
يتضح لنا من العرض السابق، أن ضخامة احتياطيات قطر من الغاز الطبيعي هي بفضل حقل غاز الشمال. وكذلك بيّن لنا ـ العرض السابق ـ أوجه استخدام الغاز المنتج الذي تمّ **أولاً**، استخلاص المكثفات +C5 منه، ثم تمّ **ثانياً**، فصل سوائل الغاز (LPG) التي يسهل تخزينها وتصديرها مقارنة بالغازات الخفيفة. وكذلك تمّ **ثالثاً**، فصل غاز الإيثين (C2) والاستفادة منه في إقامة صناعة البتروكيماويات لإنتاج الإيثيلين الذي يستخدم بدوره في إنتاج البولي إيثيلين الذي يعتبر أساس الصناعات البتروكيماوية. وبقي رابعاً، غاز الميثين (C1) الذي يصعب نقله في حالته الغازية، والذي كانت شركات النفط في الماضي تقوم بحرقه والتخلص منه. وقد استفادت قطر من غاز الميثين في صناعة الأسمدة الكيماوية، وصناعة الحديد والصلب وصناعة الإسمنت، كما استخدمته بدلاً من حرق الديزل والنفط الخام في توفير وقود محطات توليد الكهرباء وتكرير المياه (الشكل رقم (٥ ـ ١)).

من هنا تتضح لنا أهمية الغاز الطبيعي، ولا سيما الميثين والإيثين، في توفير مواد خام للصناعة البتروكيماوية، وطاقة للصناعة، ولعدد من الاستخدامات التي حلّ فيها غاز الميثين الرخيص محل مصادر الطاقة الأخرى ذات القيمة التصديرية العالية. وعلى سبيل المثال، فإن استخدام الغاز الطبيعي في محطات توليد الكهرباء وتكرير المياه وفّر على الدولة استخدام الديزل أو الزيت الخام. وتقدر القيمة الحرارية للغاز الطبيعي المستهلك في محطات الكهرباء والماء في قطر بما يعادل ١٧ مليون برميل من الزيت الخام في عام ١٩٩٣، تبلغ قيمته السوقية نحو ٢٧٢ مليون دولار، وينطبق هذا على عدد من عمليات المؤسسة التي لو لم يكن الغاز الطبيعي الرخيص متوفراً، لتمّ استخدام الزيت الخام لتلبية احتياجات تلك العمليات من الطاقة.

وإضافة إلى استخدام الغاز الطبيعي بدلاً من الزيت الخام لتوفير طاقة رخيصة، الأمر الذي أدّى إلى التوسع في إنتاج الطاقة الكهربائية، فإن الغاز الطبيعي يقوم بدور مباشر في تنشيط الإنتاج المحلي وتوسيع إمكانياته، وذلك من

الشكل رقم (٥ ـ ١)

استخدامات الغاز الطبيعي ـ محلياً ـ المصاحب وغير المصاحب من الحقول البرية والبحرية وحقل الشمال في عام ١٩٩٣



خلال الميزة النسبية التي يتيحها للصناعات القائمة على استخدام الغاز الطبيعي باعتباره مادة خام أو مصدراً للطاقة. من هنا أصبح الغاز الطبيعي مؤثراً بشكل مباشر، في حجم الإنتاج الصناعي وتنوعه، ومساهماً في نمو الناتج المحلي الإجمالي وتنوعه. ويتبين هذا الأثر من حجم إنتاج وقيمة مبيعات وثمن صادرات إنتاج الصناعات القليلة التي أقيمت في قطر، بفضل وجود الغاز الطبيعي الرخيص.

ففي عام ١٩٩٢، على سبيل المثال، أنتجت شركة قطر للأسمدة ٧٥٠ ألف طن من الأمونيا، صدر منها ٢٦٣ ألف طن، واستخدم الباقي في إنتاج ٨٢٦ ألف طن من اليوريا، وأنتجت شركة قطر للبتروكيماويات ٣٢٥ ألف طن من الإيثيلين صدرت منها ١٧٠ ألف طن، واستخدم الباقي في إنتاج ١٨٠ ألف طن من البولي إيثيلين منخفض الكثافة. وأنتجت شركة قطر للحديد والصلب ٥٨٨ ألف طن من قضبان حديد التسليح، أما شركة قطر لصناعة الإسمنت، فقد أنتجت ٣٥٥ ألف طن من الإسمنت.

وتقدر قيمة صادرات الأسمدة الكيماوية في عام ١٩٩٢ بنحو ١٥٠ مليون دولار، وقدرت قيمة صادرات البتروكيماويات بـ ١٧٥ مليون دولار. كما تقدّر قيمة قضبان الحديد المنتجة بنحو ٢٠٠ مليون دولار، وقيمة الإسمنت بنحو ١٥ مليون دولار. وبذلك تقدر قيمة إجمالي إنتاج هذه الصناعات الأربع بنحو ٥٤٠ مليون دولار عام ١٩٩٢. وقد ساهم هذا الحجم من الدخل الصناعي في الإنتاج المحلي الإجمالي المقدر بنحو ٢٧ بليون ريال في عام ١٩٩٢، بنسبة ٧,٢ بالمئة من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي. كما أسهمت صادرات الأسمدة والبتروكيماويات وقضبان حديد التسليح بنحو خُمس إيرادات ميزان المدفوعات المقدرة بنحو ١١ بليون ريال. ومن هنا تتبين لنا بعض الميزات الاقتصادية لاستخدام الغاز محلياً بدلاً من تصديره، إضافة إلى ما تتيحه الصناعة من فرص عمل منتج وميزات اقتصادية أخرى. وتتضح لنا مقولة أن الغاز الطبيعي مصدر للنشاط الاقتصادي المباشر، وتعظيم القيمة المضافة في الاقتصاد الوطني، والتي لا تتهيأ للبلد المنتج في حالة تصدير الغاز، وإنما تتاح للبلد المنتج فقط عندما يوجه الغاز الطبيعي مباشرة إلى الإنتاج الصناعي وإنتاج الطاقة الرخيصة المحركة للنشاطات الاقتصادية الأخرى.

ثانياً: التوجهات المستقبلية لاستغلال حقل الشمال

يعد حقل غاز الشمال بكل المقاييس حقلاً ضخماً، ومن حقول الغاز الكبيرة

المعدودة في العالم. وهذا الحقل سوف يكون مصدراً لإمدادات قطر من الغاز الطبيعي في المستقبل. وبالتالي فإن الحديث عن مستقبل الغاز في قطر، حديث عن مستقبل غاز حقل الشمال. وقد بدأ الإنتاج من هذا الحقل منذ عام ١٩٩٢، وفي عام ١٩٩٣ أنتج هذا الحقل نحو ٨٠٠ مليون قدم مكعب من الغاز الطبيعي يومياً، وزوّد الاستهلاك المحلي بنحو ثلثي احتياجاته. هذا بالإضافة إلى استخلاص نحو مليون طن من المكثفات سنوياً تمّ تصديرها.

وقد جاء إنتاج المرحلة الأولى من حقل غاز الشمال في وقت نضبت فيه احتياطيات الغاز غير المصاحب المنتج من طبقة الخف في حقل دخان، وتراجع بالتالي إنتاجه. كما جاء في وقت يتوقع فيه انقطاع وصول الغاز المصاحب من الحقول البحرية بسبب تآكل الأنابيب، وبذلك فإن حقل غاز الشمال هو اليوم المصدر الرئيسي لتلبية احتياجات الصناعة ومحطات توليد الكهرباء وتكرير المياه في قطر. وسوف يكون المصدر الذي يُعتمد عليه في تلبية الاحتياجات المحلية من الغاز الطبيعي في المستقبل، ويحل بذلك مكان الغاز المصاحب الذي كان له الفضل في تشجيع قيام الصناعة في قطر والتوسع في استخدام الغاز الطبيعي لتلبية الإحتياجات المحلية.

وفي الوقت الحاضر يبدو أن التوجهات الرئيسية لحكومة قطر تتمثل في تصدير غاز الشمال إلى الأسواق العالمية. وحيث إن تصدير الغاز الطبيعي اليوم يتمثل أساساً في تسييله ونقله في بواخر مبردة إلى مراكز الاستهلاك، فإن توجه حكومة قطر، يتركز على مشروعات تسييل الغاز الطبيعي (LNG)، وذلك بسبب الصعوبات التي تواجه تصدير الغاز الطبيعي بالأنابيب إلى مراكز الاستهلاك الرئيسية. ويبدو تاريخياً أن خيار تصدير الغاز المسال، كان الخيار الذي حظي بالدراسة والاهتمام، منذ أن تمّ اكتشاف حقل غاز الشمال من قبل شركة شل قطر في مطلع السبعينيات.

وقد كانت أولى محاولات قطر لتصدير الغاز الطبيعي المسال في منتصف السبعينيات، وقد شاركتُ فيها شخصياً عن قرب، وذلك عندما أنشئت شركة قطر غاز بين المؤسسة العامة القطرية للبترول وشركة شل، بقصد تصدير الغاز الطبيعي المسال إلى اليابان، وتمّ إعداد دراسة جدوى اقتصادية لمصنع تسييل الغاز ونقله إلى اليابان بطاقة ستة ملايين طن سنوياً. وقد بدأت على أثر إعداد تلك الدراسة جهود الترويج والتسويق، على أساس مبدأ يلتزم بأن الخطوة الأولى في تنفيذ مشروعات

الغاز المسال، يجب أن تكون هي الوصول إلى شروط عقد التسويق والاتفاق على سعر للغاز المسال ـ يكون حدّه الأدنى ثابتاً ـ يبرر المخاطر التجارية والقيام بالاستثمارات الضخمة التي يتطلبها مشروع تسييل الغاز الطبيعي وتوفير وسائل نقله المتخصصة. وقد تبين من خلال المفاوضات مع العملاء اليابانيين، ومن الزيارات المكثفة إلى مراكز الاستهلاك الرئيسية في اليابان، أن الأطراف اليابانية غير قادرة على عرض سعر يبرر المغامرة في الاستثمارات الضخمة التي يتطلبها مشروع تسييل الغاز ونقله بالبواخر المبردة، والتي كانت تقدر في ذلك الوقت بنحو ٦ مليارات دولار لمشروع طاقته ٦ ملايين طن سنوياً. كما كان لإصرار شركة شل على أن يكون العائد على الاستثمار متساوياً في نشاطات المشروع كافة، أثر سلبي في مبررات تنفيذ المشروع من وجهة نظر حكومة قطر.

وقد كان إدراك الدولة ضآلة العائد الذي يتيحه المشروع لها، باعتبارها مالكاً الغاز الطبيعي في باطن الأرض، وراء إصرارها على الحصول على سعر مضمون للغاز الطبيعي المسال يبرر اتخاذها قرار تصدير الغاز الطبيعي من ناحية، ومن ناحية ثانية أصرت الدولة على ضرورة وجود فروق بين العائد على الاستثمار، في ما يتعلق بمختلف نشاطات المشروع. هذا بينما كانت شركة شل تصر على توحيد العائد على مختلف نشاطات مشروع تسييل الغاز. فالعائد على نشاطات النقل ـ من وجهة نظر الحكومة ـ ليس من الضرورة أن يكون مماثلاً للعائد على نشاطات الإنتاج والتسييل، وإنما يكفي أن يكون عائد نشاط النقل متناسباً مع عائد صناعة النقل.

وقد استمرت الدولة بعد تلك المحاولة ـ في مطلع السبعينيات ـ في تأكيد سياستها الحذرة تلك، وجعلت نصب عينيها معيار استفادة الدولة، باعتبارها مالكاً للغاز في باطن الأرض، بوصفه المعيار الذي يؤخذ في الحسبان عند اتخاذ قرار تصدير الغاز الطبيعي. كما استمرت في الوقت نفسه محاولات الزجّ بقطر، في خيار تصدير الغاز الطبيعي، قبل الالتفات إلى إمكانية دمجه في الاقتصاد الوطني والاستفادة منه في تصدير سلع صناعية يدخل الغاز في إنتاجها باعتباره مادة خاماً أو مصدراً للطاقة. ونتيجة لعدم قدرة مؤيدي خيار تصدير الغاز الطبيعي المسال على الحصول على سعر يبرر القيام بمشروع تسييل الغاز المقترح، تمّ في أواخر السبعينيات حل شركة قطر غاز وتوقفت المحاولة الأولى.

وفي عقد الثمانينيات، عندما ارتفعت أسعار الزيت الخام بسبب طفرة أسعار النفط الثانية، أعيدت دراسة مشروع تسييل الغاز الطبيعي مرة أخرى، واستمرت

المفاوضات والاتصالات مع شركاء أجانب من ناحية، ومن ناحية ثانية مع العملاء اليابانيين وبعض الدول الأوروبية، إلا أن تلك المحاولات لم تسفر عن الوصول إلى سعر يبرر الانحياز إلى خيار تصدير الغاز، ولا سيما بعد أن تراجعت أسعار الزيت الخام اعتباراً من عام ١٩٨٦. واستمرت حكومة قطر متمسكة بسياستها السليمة التي تلتزم جانب الحذر، والمتمثلة في ضرورة إرضاء مبدأ الحصول على سعر يسمح بتحقيق عائد مناسب للغاز في باطن الأرض. هذا إضافة إلى قدرة ذلك السعر على تبرير القيام بالمخاطرة المتمثلة في الصرف على استثمارات ضخمة تصعب الاستفادة منها، في حالة ما إذا كانت شروط عقد التسويق ومستويات الأسعار المضمونة لا تغطي تكاليف مشروع تسييل الغاز ونقله.

ومع نهاية عقد الثمانينيات، وبداية عقد التسعينيات، تغيرت سياسة قطر، وبدأت الدولة تتخلى عن شرط الاتفاق مسبقاً على سعر للغاز الطبيعي يبرر القيام بمشروع لتسييل الغاز. وقد كان لضغط الشركات الأجنبية المشاركة مع المؤسسة في ترويج مشروعات الغاز، كما كان لضغط الوكلاء المحليين للشركات المهتمة بتنفيذ مشروعات الغاز المسال ومشروعات البنية المتعلقة به، دور في تغيير سياسة قطر، وحذف شرط الاتفاق مسبقاً على سعر لصادرات الغاز المسال، يحقق عائداً مناسباً للدولة باعتبارها مالكاً الغاز في باطن الأرض، هذا إلى جانب تبريره المخاطرة التجارية المتمثلة في القيام بالاستثمارات الضخمة التي تتطلبها مشروعات تصدير الغاز المسال كما تتطلبها البنية الأساسية اللازمة لذلك.

ولعله من المفيد، قبل عرض اقتصادات خيار تصدير الغاز المسال، أن نشير بشيء من الإيجاز إلى الفرص البديلة المتاحة لقطر، للاستفادة من موارد الغاز الطبيعي الوفيرة التي يتيحها حقل غاز الشمال.

١ ـ الفرص المتاحة للاستفادة من الغاز الطبيعي

تتمثل الفرص المتاحة للاستفادة من الغاز الطبيعي في فرص تصديره مباشرة من ناحية، ومن ناحية أخرى في فرص تصدير سلع يدخل الغاز الطبيعي في تصنيعها باعتباره مادة خاماً أو مصدراً للطاقة. وكان على قطر قبل أن تتبنى بشكل رئيسي أحد الخيارين أن تقوم بدراستين:

أولاهما، أن تدرس خيار تصدير الغاز مباشرة، كما تدرس خيار تصدير سلع صناعية يدخل الغاز في تصنيعها، وتحدد بناء على هذه الدراسة الخيار الأوْلَى

بالاهتمام، ومن ثم التركيز عليه. **ثانيتهما**، أن تقوم بعد ذلك بتحديد المشروعات التي تبرهن اقتصاداتها على أنها أولى بتخصيص الموارد النادرة، وأحق بتوجيه الجهود البشرية والمالية المحدودة إلى قطاع النفط. وفي ضوء تلك الدراسات، وعلى أسس نتائجها الموضوعية، تقوم الحكومة من ناحية أولى، والمؤسسة العامة القطرية للبترول من ناحية ثانية، بتحديد توليفة المشاريع، والتي لا يلزم بالضرورة أن تكون كلها من خيار واحد، وإنما يكون اختيار كل منها على أساس مدى إتاحته المردود المالي، إضافة إلى مدى تمتعه بجدوى تنموية، تحقق لقطر الاستفادة المثلى من استغلال مواردها الغازية في المدى البعيد.

وإدراكاً مني لأهمية وجود دراسة مقارنة لخيار تصدير الغاز المسال، وخيار تصدير منتجات صناعية يدخل الغاز في تصنيعها، فقد قمت بإعداد دراسة متواضعة، تمّ نشرها في مجلة **النفط والتعاون العربي** عام ١٩٨٠ تحت عنوان «اقتصاديات الاستخدامات البديلة للغاز الطبيعي غير المصاحب في الخليج العربي»(٩). وقد استفدت في إعداد تلك الدراسة من الحقائق والمعلومات والمناقشات التي تبينت لي وتعرفت إليها خلال عملي في قطاع النفط، وعلى الأخص عملي في تسويق النفط.

وقد قارنت تلك الدراسة المذكورة بين خيارين: **أولهما**، تسييل ٥,٧ مليون طن سنوياً من الغاز الطبيعي المسال (LNG) واستخلاص سوائل الغاز (CPG) والمكثفات. **وثانيهما**، مجمع بتروكمياويات ينتج ٥,٢ مليون طن من الأسمدة الكيماوية والمنتجات البتروكيماوية، إضافة إلى استخلاص سوائل الغاز (LPG) والمكثفات. وقد تبيّن من الدراسة أن خيار التصنيع يتميز من خيار التسييل من جميع الوجوه. فقد تبين من الدراسة المقارنة أن العائد الصافي للدولة في ذلك الوقت - باعتبارها المالك للغاز في باطن الأرض - يقدر في حالة الأخذ بخيار تسييل الغاز بنحو ٤٣ سنتاً لكل ١٠٠٠ قدم مكعب، هذا بينما يرتفع العائد إلى ١,٤٩ سنتاً في حالة خيار التصنيع. ومن الناحية الاقتصادية، تبين أن خيار التصنيع الذي يحتاج إلى نصف احتياجات خيار التسييل من الغاز الطبيعي، والذي يشكل حجم الاستثمار فيه ٨٤ بالمئة من حجم الاستثمار في معمل التسييل فقط

(٩) علي خليفة الكواري، «اقتصاديات الاستخدامات البديلة للغاز الطبيعي غير المصاحب في الخليج العربي،» **النفط والتعاون العربي** (الكويت)، السنة ٦، العدد ٣ (١٩٨٠).

ـ من دون النقل ـ سوف تصل أرباحه السنوية إلى ٥٨٨ مليون دولار مقارنة بمبلغ ٥٠٣ ملايين دولار لمعمل التسييل عندما كانت أسعار النفط الحقيقية أعلى وتكاليف الاستثمار أقل. وهذا يصل بالعائد على الاستثمار في خيار التصنيع إلى ٢٦ بالمئة مقارنة بنحو ٢٠ بالمئة لخيار التسييل في ذلك الوقت، عندما كان إنتاج مليون طن من الغاز المسال سنوياً وتسييله ونقله، يحتاج إلى استثمار بليون دولار مقارنة ببليون ونصف يتطلبها اليوم إنتاج بليون طن سنوياً وتسييله ونقله.

بالإضافة إلى هذه المؤشرات الكمية، فإن المؤشرات النوعية كانت إلى جانب خيار التصنيع، وذلك بسبب ما توفره الصناعات البتروكيماوية الأساسية من فرص التكامل في ما بينها، وما تتيحه من إمكانيات التشابك مع القطاعات الاقتصادية المحلية الأخرى في البلد المنتج. هذا إلى جانب ما تؤدي إليه من رفع القيمة المضافة محلياً من الغاز. ويضاف إلى تلك الميزات كلها، ما يسمح به خيار التصنيع من آفاق مستقبلية للتنمية الصناعية، وزيادة فرص العمل المنتج لقوة العمل المواطنة، مقارنة بخيار التسييل الذي، مع الأسف، لا يتيح تلك الفرص التنموية في المستقبل[١٠].

وجدير بالذكر أن تلك الدراسة الأولية هدفت إلى لفت النظر فقط إلى ضرورة الدراسة الشاملة وأهمية التعرف إلى الخيارات المتاحة لقطر قبل تبني أي خيار منها. وكانت دعوة إلى دراسة الفرص المتاحة قبل تفضيل مدخل على آخر وتوجيه الموارد النادرة إليه، وما زالت تلك الدعوة قائمة. وسوف تكون لازمة مهما تقدم العمل في استغلال حقل غاز الشمال، ومهما تمّ الارتباط بعقود تصدير الغاز المسال. فغاز الشمال هو المصدر الاقتصادي الأهم في قطر، وعلى مدى الاستفادة من الإمكانيات التي يتيحها يتوقف المستقبل الاقتصادي لقطر. وما لا يدرك كله لا يترك جلّه. وما قد لا يستطيع تنفيذه القطاع العام من صناعات بتروكيماوية ومعدنية ـ نتيجة عدم القدرة على الاستثمار ـ من الممكن للقطاع الخاص المحلي والإقليمي والعربي أن يقوم بتنفيذه إذا أعطى احتياطيات من غاز الشمال وحوافز صناعية بالشروط نفسها التي حصلت عليها مشروعات تصدير الغاز.

---

(١٠) الكواري، هموم النفط وقضايا التنمية في الخليج العربي: مجموعة بحوث ومحاضرات ودراسات، ص ١٠٤.

٢ ـ خيار تصدير الغاز المسال

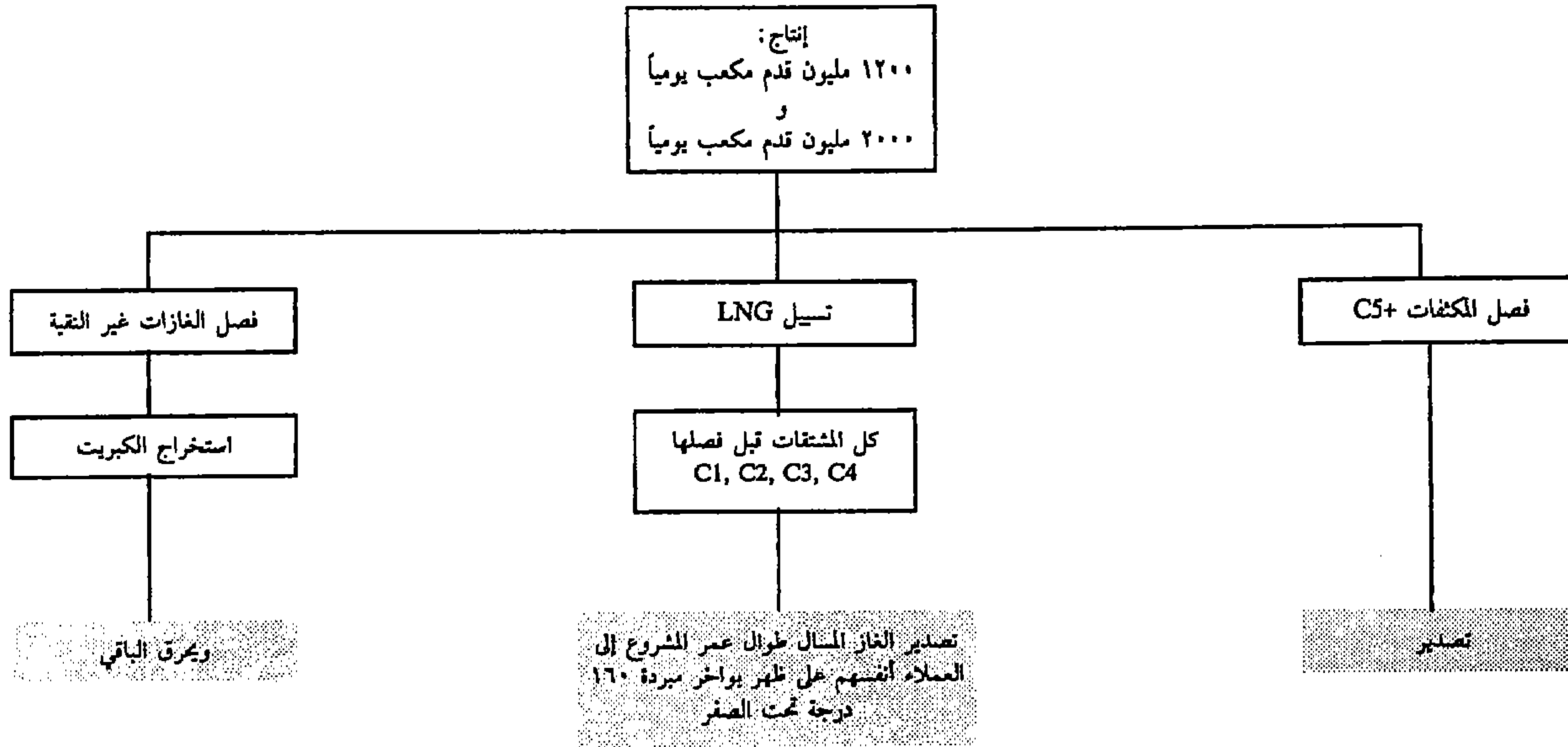
وفي الوقت الحاضر، يبدو أن توجّه قطر حيال الاستفادة من حقل غاز الشمال قد حسم لصالح التركيز على تصدير الغاز المسال. وقد وضعت الخطة على أساس تصدير الغاز الطبيعي بكل مكوناته بما فيها غاز الإيثين وسوائل الغاز (LPG) بعد فصل المكثفات مباشرة (الشكل رقم (٥ ـ ٢)). وهناك الآن مشروعان متقدمان: **أولهما**، مشروع شركة قطر غاز لتصدير ستة ملايين من الغاز المسال إلى اليابان سنوياً ولمدة خمسة وعشرين عاماً. **وثانيهما**، مشروع شركة رأس لفان مع موبل. وهذا المشروع ليس لديه في الوقت الحاضر سوى ٢,٥ مليون طن تمّ التعاقد عليها مع كوريا، وبقية الكمية المقدرة لإنتاجه والبالغة عشرة ملايين طن، تجرى الآن مناقشات نشطة ومفاوضات متقدمة لإضافتها إلى مشروع رأس لفان بأي ثمن، وذلك من أجل تنفيذه.

ومما هو جدير بالملاحظة أن المؤسسة العامة القطرية للبترول ـ في هذه المرة ـ بعد أن تخلت عن السياسة الحذرة التي كانت تأخذ بها حكومة قطر ـ قامت بخطوات عملية مكلفة قبل أن يتم الاتفاق على عقود تسويق الغاز المسال. وكذلك قامت بالاستثمار في مشروعات الغاز المسال قبل أن تتوصل إلى معرفة شروط التمويل المتاحة لها، وتتمكن من تحديد تكاليف الإنتاج وأعباء التمويل، وتأثيره في قدرة الاقتراض في المستقبل في ما إذا أرادت المؤسسة تمويل مشروعات أخرى أكثر جدوى اقتصادية. لقد قامت المؤسسة ـ مع الأسف ـ بالتعاقد على إنشاءات رأسمالية ضخمة، قبل التوصل إلى سعر محدد لصادرات الغاز المسال. كما قامت المؤسسة بالتعاقد على الدراسات الفنية والهندسية لمشروعات تسييل الغاز، إلى جانب التوقيع على عدد من الاتفاقيات التي رتبت التزامات قانونية، كان من الصعب التراجع عنها.

ومن أهم الخطوات العملية التي تمت قبل الاتفاق على سعر صادرات الغاز المسال، قرار تشييد ميناء رأس لفان باستثمارات حكومية بلغت نحو مليار دولار. وجدير بالذكر أن هناك دراسات سابقة كانت تفضل جنوب أمسيعيد (الموقع الحالي لمنتجع سي لين) موقعاً لميناء تصدير مشروعات غاز الشمال على موقع رأس لفان بسبب الفرق في التكاليف واعتبارات البيئة والملاءمة. وكذلك التعاقد على إنشاء المرحلة الأولى من معمل التسييل الخاص بمشروع شركة قطر غاز والتسهيلات التابعة له، بتكلفة بلغت ٢,٨ بليون دولار لتسييل ٤ ملايين طن سنوياً. وقد قام

الشكل رقم (٥ ـ ٢)

استخدامات غاز الشمال في مشروعات تسييل الغاز (LNG) (شركة قطر غاز وشركة رأس لفان غاز)



الشركاء في شركة قطر غاز بتسديد الدفعة الأولى من العقد من رأس مال المشروع وقروض الشركاء، وذلك قبل أن يتم ترتيب بقية احتياجات التمويل والاتفاق على شروطها.

ونتيجة لهذه السياسة الجديدة، أصبح الآن هناك مشروعان مؤكدان لتصدير الغاز الطبيعي المسال، هما مشروع شركة قطر غاز، ومشروع شركة رأس لفان الذي لم يكتمل بعد التعاقد على الحد الأدنى من طاقته الإنتاجية. وتقدر استثمارات المرحلة الأولى من إنتاج شركة قطر غاز بنحو ٦ بلايين دولار، لإنتاج ونقل أربعة ملايين طن من الغاز المسال إلى اليابان. وتقدر استثمارات المشروع وفقاً لما يلي: ١,٢ بليون لإنتاج الغاز الطبيعي واستخلاص المكثفات ونقل الغاز إلى مصنع التسييل، ٢,٨ بليون دولار لتشييد معمل التسييل والتسهيلات التابعة له، ٢,٢ بليون لشراء ناقلات الغاز. وقد اتفقت شركة قطر غاز مع شركة يابانية للقيام بنقل الغاز مقابل ١,٢٥ دولار لكل مليون وحدة حرارية. أما شركة رأس لفان غاز، فقد تمّ الاتفاق معها على بيع الغاز مطروحاً على ظهر السفينة في رأس لفان (FOB)، وعلى المشترين الكوريين تقع مسؤولية نقله إلى كوريا[١١].

وجدير بالتأكيد أن هذين المشروعين المتقدمين هما مشروعان متكاملان يجمعان من ناحية، بين القيام بإنتاج الغاز واستغلال المكثفات لتغطية تكاليف إنتاج الغاز ونقله إلى رأس لفان، ومن ناحية ثانية، يقوم كل منهما بتسييل مشتقات الغاز كافة وتخزين الغاز وإقامة التسهيلات اللازمة لشحنه من ميناء رأس لفان. وقد كان دمج مرحلة إنتاج الغاز مع مرحلة التسييل هو الحافز الذي شجع الشركاء الأجانب على الدخول في مشروعات تسييل الغاز كما سبقت الإشارة، وذلك بعد أن تخلت المؤسسة عن حقوقها في أجزاء من احتياطيات حقل غاز الشمال من دون مقابل لكل من شركة قطر غاز وشركة رأس لفان غاز. وقد شمل تنازل المؤسسة تنازلاً عن المكثفات المصاحبة للغاز المنتج. ولعل هذا التنازل كان العامل الرئيسي في جذب الشركاء الأجانب للاستثمار في مشروعات الغاز، بعد أن أكسب ثمن بيع المكثفات، هذه المشروعات جدوى اقتصادية في ما يتعلق بالمستثمرين الأجانب. هذا إضافة إلى ما يستفيده الشريك الأجنبي من منافع أخرى في العادة، باعتباره

(١١) «Qatar Rises to LNG Challenge,» *Middle East Economic Survey (MEES)* (Cyprus) (6 June 1994), B1 - B4.

بائعاً للخدمات، يحظى بأولوية تزويد المشروع الذي يشارك في رأسماله بالتقانة والخدمات الفنية والإدارية.

ووفقاً للمعلومات المتفرقة المتاحة، تقدر استثمارات إنتاج ٤ ملايين طن من الغاز الطبيعي وتسييلها فقط ـ من دون استثمارات النقل بالبواخر المبردة ـ بنحو ٤ مليارات دولار، أو مليار دولار ـ لتسييل ـ كل مليون طن سنوياً. وبذلك فإن الاستثمارات اللازمة لتسييل الكميات المتعاقد عليها مع اليابان وكوريا من المشروعين تقدر بنحو ٨,٥ بليون، على المؤسسة أن تستثمر، وفقاً لحصتها في الرأسمال، ٥,٥ مليار دولار، نصفها في شكل رأسمال وقروض مباشرة أو ضمانات حكومية، ونصفها الآخر قروض تقدمها أطراف أخرى لمشروعات الغاز المسال، بضمانات المؤسسة والشركاء الأجانب، كل بحسب حصته في رأس المال.

وإذا نظرنا اليوم إلى مشروعات تسييل الغاز التي تمّ الارتباط بها، فإننا نجد أن اقتصاداتها حدية كما هو متوقع. هذا على الرغم من التشجيع والدعم والتنازل الذي قامت به الحكومة والمؤسسة، من أجل إخراج مشروعات الغاز إلى حيّز التنفيذ. ويتبين لنا من مقارنة أسعار الغاز المتعاقد عليها، بالتكاليف التقديرية لإنتاج الغاز ونقله وتسييله في كل من المشروعين المتقدمين، أن مشروعات تصدير الغاز المسال قد تستطيع بالكاد أن تغطي تكاليف الإنتاج المتضمنة عائداً عادياً على الاستثمار. أما تحقيق إيرادات للميزانية العامة ـ في شكل أتاوة أو ضريبة ـ فإن الأمل فيه طفيف، ولا سيما خلال العقد الأول من عمر المشروع.

ففي حين نجد أن سعر تصدير الغاز إلى كوريا من مشروع شركة رأس لفان يبلغ ٢,٥ دولار لكل مليون وحدة حرارية مطروحاً على ظهر السفينة في رأس لفان، فإن تقدير التكاليف يبلغ نحو ٢,٣٥ دولار، منها ٧٠ سنتاً تكاليف إنتاج وتوصيل الغاز إلى معمل التسييل +١٥٠ سنتاً تكاليف التسييل +١٥ سنتاً تكاليف الشحن من ميناء رأس لفان. أما مشروع شركة قطر غاز، فإن السعر المتعاقد عليه مع شركة الناقلات اليابانية بلغ نحو ١,٢٥ دولار لكل مليون وحدة حرارية. ولذلك فإن السعر المحقق لصادرات الغاز المسال مطروحاً على ظهر السفينة في رأس لفان لا يتجاوز ٢,٢٥ دولار لكل مليون وحدة حرارية. وهذا يقل عن التكاليف المقدرة والبالغة ٢,٣٥ دولار لكل مليون وحدة حرارية. وتبقى بعد ذلك لكل من المشروعين، قيمة تصدير المكثفات وسيلة لتعديل اقتصادات كل منها.

من خلال تلك الصورة لمعطيات خيار تصدير الغاز المسال، يتضح لنا في نهاية المطاف ـ كم هي حدية اقتصادات مشروعات تسييل الغاز الطبيعي، ولا سيّما في ضوء أسعار النفط المتوقعة في المستقبل المنظور. وفي تصريح حديث منسوب لوزير الطاقة والصناعة(١٢) أثناء حضوره مؤتمراً في اليابان، ذكر أن تكلفة تصدير الغاز من قطر إلى اليابان تبلغ ٤,٢٥ دولار لكل مليون وحدة حرارية، في حين أن أسعاره الراهنة لا تتجاوز ٣,٥ دولار، ولفت الوزير النظر إلى ضرورة ارتفاع أسعار النفط إلى ٢٢ دولاراً لتحسين اقتصادات تصدير الغاز المسال.

ويبدو لي أن هذه المعلومة قد وصلت متأخرة، وقد كان من المفروض معرفتها قبل تفضيل مدخل تصدير الغاز المسال على مدخل تصدير المنتجات الصناعية التي يدخل الغاز الطبيعي في إنتاجها، باعتباره مادة خاماً ومصدراً رخيصاً للطاقة. واليوم يحسن بالمؤسسة العامة القطرية للبترول أن تعيد النظر في مشروع رأس لفان الذي لم يتم التعاقد المبدئي بشأنه إلا على ٢,٥ مليون طناً سنوياً، وأن تضاف الكمية المتعاقد عليها إلى إنتاج شركة قطر غاز لتبلغ طاقتها نحو ٨ ملايين طن سنوياً، لعل ذلك يحسن من اقتصادات شركة قطر غاز عندما يرتفع إنتاجها إلى أكثر من ثمانية ملايين طن، وفي الوقت نفسه يتم تأجيل أمر الدخول في مشروعات أخرى لتصدير الغاز، حتى تتبين النتائج الاقتصادية لمشروع واحد من مشروعات تسييل الغاز. ولعل متخذي القرار ما زالت لديهم الفرصة، بعد أن تبين لهم بأن الأسعار الحالية للغاز الطبيعي لا تغطي تكاليف تصديره.

(١٢) جريدة الراية (قطر)، ١١/١١/١٩٩٤.

الفصل السادس
إشكالية الميزانية العامة

مدخل: ظاهرة عجز الميزانية العامة

شهدت الميزانية العامة في قطر وفي الدول الأعضاء في مجلس التعاون لدول الخليج العربية ضغوطاً متزايدة، منذ أن نجحت وكالة الطاقة الدولية في إدارة الطلب على النفط وتوصلت إلى تخفيض الطلب العالمي عليه، وتمكنت نتيجة لذلك من تخفيض أسعار الزيت الخام في عام ١٩٨٦[١]. وفي قطر هبط حجم الميزانية العامة نتيجة لانخفاض أسعار النفط، من الرقم القياسي الذي وصل إليه عام ١٤٠١هـ/ ١٩٨١م والبالغ ١٩,٢ بليون ريال قطري إلى المستوى التقديري الراهن لميزانية عام ١٩٩٤/ ١٩٩٥، الذي تدنى إلى ١١,٨ بليون ريال قطري فقط[٢]، منها ٥,٣ بليون ريال عجز متوقع يجب تغطيته عن طريق الاقتراض الإضافي.

وقد تحولت الميزانية العامة من حالة الفائض الذي شهدته طوال عقد السبعينيات والنصف الأول من الثمانينيات، إلى وضع العجز الدائم منذ أن انهارت أسعار النفط عام ١٩٨٦ (الملحق رقم (٣ب)). وكان أعلى مستوى للفائض قد تحقق في ميزانية عام ١٤٠٠هـ/ ١٩٨٠م عندما ارتفعت أسعار النفط فجأة بسبب قيام الثورة الإيرانية، الأمر الذي أدى إلى زيادة الإيرادات على النفقات بمبلغ ٨ بلايين ريال. إلا أن هذا المستوى من الفائض الكبير ما لبث أن التهمته زيادة النفقات في العام التالي وهبط إلى النصف (٤,٥ بليون ريال)، وذلك بسبب تصاعد حجم النفقات العامة من

---

(١) علي خليفة الكواري، «استراتيجية وكالة الطاقة الدولية: قراءة أولية في أسباب الأوضاع النفطية الراهنة وعوامل استمرارها،» المستقبل العربي، السنة ١٢، العدد ١٢٧ (أيلول/سبتمبر ١٩٨٩)، ص ١١٥.

(٢) جريدة الشرق (قطر)، ٢/٦/١٩٩٤.

١٠,٩ بليون ريال إلى ١٤,٧ بليون ريال. وبعد ذلك تآكل الفائض بسرعة وتحوّل إلى عجز سنوي مستمر منذ ميزانية ١٤٠٦ ـ ١٤٠٧هـ/ ١٩٨٦ ـ ١٩٨٧م التي بلغ العجز فيها ٤,٧ بليون، على الرغم من تخفيض النفقات العامة في ذلك العام بمبلغ ٤,٣ بليون ريال مقارنة بالرقم القياسي الذي بلغته النفقات العامة في ميزانية ١٤٠١هـ/ ١٩٨١م. واستمر العجز بعد ذلك يتفاقم، فبلغ أعلى مستوى له في ميزانية العام التالي ١٤٠٨ ـ ١٤٠٩هـ/١٩٨٨ ـ ١٩٨٩م، حيث ارتفع العجز إلى ٦,٩ بليون ريال، منذراً بأن أزمة العجز في الميزانية العامة ليست مسألة عابرة من الممكن تجاوزها عن طريق السحب من الاحتياطي العام للدولة.

وعلى الرغم من ذلك العجز المتكرر، كان من الصعب على الحكومة، في غياب إصلاحات هيكلية وجذرية للميزانية العامة، أن تضغط على الميزانية أكثر مما فعلت. فاستمر مسلسل العجز حتى بلغ مجموع العجز المتراكم من أربع ميزانيات، أكثر من ١٦ بليون ريال. وبذلك التهم العجز معظم الاستثمارات السائلة، والقابلة للتسييل من الاحتياطي العام للدولة الذي كان يقدّر مجموعه المتراكم بنحو ٣٥ بليون ريال في عام ١٩٨٥. وقد كان من بين الآثار السلبية لتسييل الاحتياطي العام للدولة المستمر في الخارج، تآكل إيرادات الاستثمارات، وذلك بعد أن بدأت تغذي الميزانية العامة بمصدر إيراد إضافي، وتراجعت نتيجة لذلك إيرادات الميزانية العامة من الاستثمار إلى ٤٠٠ مليون ريال فقط في ميزانية ١٩٨٩ ـ ١٩٩٠ بعد أن كانت قد وصلت إلى ٢١٧٧ مليون ريال في ميزانية ١٤٠٥ ـ ١٤٠٦هـ/ ١٩٨٥ ـ ١٩٨٦م (الملحق رقم (٣)).

ومنذ مطلع التسعينيات على وجه الخصوص، دخلت الميزانية العامة في طور حرج، بعد أن تراجعت أسعار النفط مرة أخرى. وقد أكدت هذه الموجة الجديدة من تراجعات الأسعار أن ظاهرة الزيت الرخيص حقيقة مقيمة سوف تلقي بظلها الثقيل على سوق النفط في المدى المنظور. وتعود أسباب الزيت الرخيص إلى عجز الأوبك عن إدارة عرض الزيت الخام نتيجة عوامل داخلية، وأخرى خارجية مهمة، تتمثل في التقدم التقني وانخفاض تكاليف الإنتاج في مناطق الإنتاج الحدية. وإضافة إلى تراجع الأسعار العالمية، فقد تناقصت إيرادات الميزانية العامة من الزيت الخام أيضاً بسبب ظاهرة ارتفاع تكاليف إنتاج النفط في قطر(٣). ونتيجة

(٣) انظر: «ثالثاً: ظاهرة تآكل ريع الزيت الخام،» ضمن الفصل الرابع من هذا الكتاب.

لذلك كان لا بد لريع الزيت الخام في قطر من أن يتآكل وأن يصبح ما يصيب خزينة الدولة من إيرادات النفط أقل من حاجة النفقات العامة المتضخمة، هذا على الرغم من إجهاد الحقول والوصول بإنتاج الزيت إلى أقصى طاقة ممكنة.

ويتضح لنا الوضع الحرج الذي تمر به الميزانية العامة للدولة أكثر عندما نجد أن الميزانية العامة منذ عام ١٩٨٩/ ١٩٩٠ كان عليها أن تلجأ إلى الاقتراض الخارجي والداخلي، بعد أن تعذر اللجوء إلى المتبقي من أرصدة الاحتياطي العام للدولة، لسبب أو لآخر. وبذلك تراكمت الديون على الميزانية العامة، وأصبح عليها في المستقبل أن تتحمل أعباء خدمة تلك الديون من فوائد سنوية وأقساط مستحقة. وفي الوقت الحاضر (عام ١٩٩٥) تقدر الفوائد السنوية التي على الميزانية أن تتحمل عبئها، بنحو ٧٠٠ مليون ريال سنوياً، تضاف إلى أعباء النفقات العامة. ولعل هذا العبء الإضافي ينبّه لضرورة الإسراع في تطبيق معيار الجدوى الاقتصادية والاجتماعية على أوجه الإنفاق العام، تمهيداً لتخفيضه تدريجياً، بعد إعادة ترتيب أولوياته في ضوء ذلك المعيار الموضوعي.

خلاصة القول إن الميزانية العامة في قطر تعاني خللاً هيكلياً كما هي في بقية دول المنطقة، وتواجه أزمة حادة وإشكالية معقدة لا تجدي معها الحلول الجزئية ولا تنفع معها المسكنات، ولا يساعد في حلها الانتظار والإرجاء، وإنما يتطلب الوضع المتردي للميزانية العامة التفكير العميق، وسرعة التدبير السليم الذي يأخذ من ناحية ظاهرة تآكل ريع النفط مأخذ الجد، ومن ناحية أخرى، يدرك استحالة استمرار اعتماد الأنشطة، الاقتصادية والاجتماعية على الإنفاق العام الذي يعتمد بدوره على ريع النفط.

إن الميزانية العامة في قطر تتكالب عليها اليوم عوامل متعارضة يضعف بعضها من إمكانيات الميزانية ويقلل من إيراداتها، ويثقل بعضها الآخر كاهل الميزانية العامة ويزيد من نفقاتها. فمن جانب تراجعت إيرادات الميزانية العامة من النفط بشكل حاد من ١٧,٥ بليون ريال في ميزانية عام ١٤٠٠هـ/ ١٩٨٠م إلى المستوى التقديري الحالي لميزانية ١٩٩٤ ـ ١٩٩٥ والمقدر بنحو ٥ بلايين ريال فقط. وإلى جانب هذا خسرت الميزانية العامة إيرادات استثمارات الاحتياطي العام نتيجة تسييل ما أمكن تسييله من أصوله المدرة للأرباح. ومن الجانب الآخر ارتفعت النفقات المتكررة في الميزانية العامة في الفترة نفسها من ٦,٥ بليون إلى ٩,٨ بليون (الملحق رقم (٣ب))، وذلك على الرغم من إجراءات التقشف والتخفيضات الحادة كافة

التي تعرضت لها بعض بنود نفقات البابين الأول والثاني من الميزانية.

من هنا تبرز أهمية إصلاح الميزانية العامة وضبط جانب النفقات فيها وتخفيضها تدريجياً في ضوء معايير الجدوى الاقتصادية والاجتماعية من النفقة. ولا بد كذلك من مراعاة مبدأ العدالة عند توزيع المتاح للإنفاق على مختلف أوجه الإنفاق العام. ويحسن بنا من أجل خلق فهم أفضل لأوجه الخلل الهيكلية في الميزانية العامة أن نتناول: **أولاً**، نشأة الميزانية العامة وتقلباتها. **وثانياً**، التركيب الراهن للميزانية العامة. **وثالثاً**، إشكالية الميزانية العامة في قطر.

أولاً: نشأة الميزانية العامة وتقلباتها

نشأت الميزانية العامة في قطر مع بداية تدفق عائدات النفط على الحكومة في مطلع الخمسينيات(٤). وكان الغرض من إنشاء نظام الميزانية العامة، هو إنشاء قناة رسمية يعاد من خلالها توزيع عائدات النفط، إضافة إلى هدف الفصل بين الخزينة العامة للدولة والخزينة الخاصة للحاكم. وقد تمّ تخصيص عائدات قطر من النفط، وفق نمط تخصيص عائدات النفط الذي كانت تنصح به الإدارة البريطانية، وكان قد تمّ تطبيقه في البحرين وفي الكويت(٥)، فخصص ربع عائدات النفط للحاكم من خارج الميزانية، وخصص نصف عائدات النفط للصرف على ميزانية الحكومة. وخصص الربع الباقي لتكوين احتياطي عام يستثمر في بريطانيا، ويكون بمثابة صندوق تقاعد، تستفيد الحكومة من إيراداته عندما ينضب النفط. وقد اعتبرت مخصصات الأسرة الحاكمة، باستثناء الربع المخصص للحاكم، من ضمن أعباء النفقات العامة التي خصص لها نصف عائدات النفط، وكذلك جرت العادة على إضافة فائض الميزانية العامة للحكومة إلى الاحتياطي العام لها.

وقبل إعداد أول ميزانية لحكومة قطر في عام ١٣٧٣هـ/١٩٥٣م، تمّ إعداد كشف حساب يبين أوجه تخصيص عائدات النفط في الفترة من عام ١٩٥٠ إلى عام ١٩٥٢. ويوضح هذا الكشف أن عائدات النفط خلال تلك الفترة، والبالغة ٧٥

---

(٤) James Warren Cummins, «Report on the Accounting Establishment and Organization of Government of Qatar,» (Doha: 1955) (Typesecript).

(٥) Ali Khalifa Al - Kuwari, *Oil Revenues in the Gulf Emirates: Patterns of Allocation and Impact on Economic Development*, edited by Howard Bowen - Jones (London: Bowker, 1978), pp. 75 - 76.

مليون ريال، خصص منها ٢٥ بالمئة لخزينة الحاكم الخاصة، وصرف منها على النفقات العامة للحكومة ٣١,٧ بالمئة متضمنة مخصصات الأسرة الحاكمة، وفاض منها للاحتياطي العام ٤٣,٣ بالمئة[٦].

ويبين الحساب الختامي لأول ميزانية وضعت في قطر عام ١٣٧٣هـ/ ١٩٥٣م، أن إجمالي عائدات قطر من النفط في تلك الميزانية بلغ ٨٥,٤ مليون ريال، كان نصيب الحكومة منها ٦٤ مليون ريال، ومخصصات الخزينة الخاصة للحاكم ٢١,٤ مليون ريال. وقد تمّ صرف نحو ٣٥ مليون ريال على النفقات العامة للحكومة وأضيف إلى الاحتياطي العام ٢٩ مليون ريال. وكان نصيب النفقات الرأسمالية ٢٢ مليون ريال من النفقات العامة للحكومة ونصيب النفقات المتكررة ١٣ مليوناً، منها ٤,٣ مليون ريال رواتب بقية أفراد الأسرة الحاكمة[٧].

وقد استمر نمط تخصيص عائدات قطر من النفط سائداً، وسارت الميزانية على المنوال نفسه حتى نهاية حكم الشيخ علي عام ١٩٦٠، وإلغاء منصب المستشار الإنكليزي الذي كان على رأس الإدارة الحكومية. وقد حدثت بعض التعديلات الرسمية على نمط تخصيص عائدات النفط بعد ذلك بفترة، منها اقتصار مخصصات الحاكم على ربع عائدات الحقول البرية من دون أن يشمل عائدات الحقول البحرية، وكذلك عدم الالتزام بتخصيص ربع عائدات النفط لتكوين الاحتياطي العام، في ضوء تراجع عائدات النفط وتزايد النفقات العامة في النصف الأول من الستينيات. وعلى الرغم من هذه التغيرات، فإن قواعد تخصيص عائدات النفط، ونمط الإنفاق العام ووظيفة الميزانية العامة المتمثلة في كونها قناة رسمية لإعادة توزيع عائدات النفط، لم تتغير بشكل جوهري طوال عقد الستينيات[٨].

ويتضح من الحساب الختامي للميزانية العامة للدولة في عام ١٣٩١هـ/ ١٩٧١م (الملحق رقم (٣أ)) وهي آخر ميزانية أُعدت قبل الاستقلال، أن عائدات النفط في ذلك العام البالغة ٩٥٢ مليون ريال تمّ تخصيصها وفقاً لما يلي: ١١٥ مليون ريال مخصصات الحاكم السابق من خارج الميزانية، وهذا يمثل ربع عائدات شركة نفط قطر فقط، ٨٣٧ مليون ريال مثلت إيرادات الميزانية العامة من النفط.

---

(٦) المصدر نفسه، ص ٧٦ ـ ٨٦.

(٧) Cummins, Ibid., pp. 3 - 6.

(٨) Al - Kuwari, Ibid., pp. 76 - 86.

وقد تمّ إنفاق ٦٤٣ مليون ريال قطري منها على النفقات العامة للميزانية، وكان الفائض الذي خصص للاحتياطي العام للدولة يبلغ ٣٠١ مليون ريال. وجدير بالذكر أن النفقات العامة لعام ١٣٩١هـ/ ١٩٧١م كان نصيب النفقات الرأسمالية الرئيسية منها والثانوية ١٦٨ مليون ريال، ونصيب النفقات المتكررة ٤٧٥ مليون ريال، منها ١٢٧ مليون ريال تمثل باب الرواتب والأجور، و٣٤٧ مليون ريال تمثل النفقات الجارية والتحويلية (الباب الثاني). ويتضمن الباب الثاني من أبواب الميزانية العامة بدوره بند رواتب وخدمات الأسرة الحاكمة البالغة ١٠٣ مليون ريال، وبند الخدمات المركزية البالغة ١٠٢ مليون ريال. وجدير بالملاحظة أيضاً أن بند الخدمات المركزية يشمل عدداً من النفقات التحويلية التي يتعذر تحميلها على أي وزارة أو جهاز حكومي، مثل استملاكات الأراضي، ومساعدات الدول العربية، والعطايا والهبات، وأخيراً أضيفت فوائد الديون. هذا إلى جانب النفقات التي لا يتم تحميلها على أي من البنود لسبب أو لآخر.

وفي عام ١٩٧٢ بعد أن تولى الشيخ خليفة مقاليد الحكم في البلاد حدث أول تعديل جوهري ـ من الناحية القانونية ـ في المالية العامة في قطر، حيث أصدر سمّوه المرسوم رقم (٣) لسنة ١٩٧٢ بأيلولة مخصصات الأمير السابق إلى الخزينة العامة للدولة. ودخل بذلك التعديل، جميع الإيرادات العامة في الميزانية العامة، وألغي حق الخزينة الخاصة للحاكم. وأصبحت الميزانية العامة بموجب هذا التغيير هي القناة الرسمية الوحيدة التي يجب أن تمر من خلالها كل الإيرادات العامة، بما في ذلك الاقتراض الخارجي، ولم يعد يوجد دخل عام لا يصب ـ من الناحية القانونية ـ في الميزانية العامة للدولة، وذلك بعد أن أصبحت مخصصات الديوان الأميري بنداً من بنود رواتب الأسرة الحاكمة تخصص ضمن نفقات الميزانية العامة.

وبذلك التعديل أيضاً، أصبح يدخل تحت أبواب النفقات العامة وبنودها، جميع أوجه الإنفاق العام الجاري والتحويلي والرأسمالي من دون استثناء. لذلك فإن الحساب الختامي للميزانية العامة أصبح واجباً عليه ـ من الناحية القانونية ـ أن يظهر جميع الإيرادات العامة، موزعة على أبوابها وبنودها، كما يظهر مقدار الفائض أو العجز، ويبين المركز المالي للحكومة، ورصيد الاحتياطي العام للدولة، وهيكل استثماراته. وقد كان يعهد في الماضي إلى مدقق خارجي بتدقيق الحساب الختامي للدولة، إلاّ أنه منذ منتصف السبعينيات أنشئ ديوان المحاسبة ليقوم بهذه المهمة، ولكن على الرغم من ذلك ظلت حتى الوقت الراهن الحسابات الختامية للميزانية

العامة للدولة غير معلنة بكاملها، ولا تنشر تفاصيلها، وإنما ينشر فقط إجمالي الإيرادات والنفقات التقديرية والفعلية فحسب.

وبعد هذه النشأة التي امتدت عقدين من الزمن، استقر شكل الميزانية وتأكدت وظيفتها. فمن حيث الشكل يتم تقسيم الميزانية إلى أربعة أبواب، يتكون كل منها من عدد من البنود، ويتم تقسيم نفقات كل باب وبند على مراكز تكلفة تتمثل في وزارة أو جهاز حكومي أو هيئة ملحقة. ويبقى بعد ذلك بندان مهمان من بنود الباب الثاني، غير محملين على أي مركز تكلفة، هما بند الخدمات العامة، وبند رواتب وخدمات الأسرة الحاكمة. ومن حيث الوظيفة فقد تأكدت وظيفة الميزانية العامة باعتبارها القناة التي يتم من خلالها إعادة توزيع عائدات الدولة من النفط.

وفي ظل استقرار الميزانية العامة من حيث الشكل والوظيفة، فاجأت الطفرات النفطية الميزانية العامة بتدفقات غير معهودة وغير متوقعة، فأربكتها أشد الارتباك، فما كان من القائمين على الميزانية إلاَّ أن وسعوا قنوات الإنفاق القائمة، وأضافوا إليها قنوات أخرى تساعد على سرعة توزيع عائدات النفط، فتضخمت النفقات العامة، وتصاعدت النفقات الجارية والتحويلية، في معزل عن النظر إلى الجدوى الاقتصادية والاجتماعية لأوجه الإنفاق. وقد كان لذلك آثار سلبية في نظم الحوافز وفي العلاقة الواجب تأكيدها بين المكافأة والجهد، بل إن اتجاه تصاعد النفقات الجارية والتحويلية لم يأخذ في الحسبان اليوم الذي تتراجع فيه عائدات النفط، ويتآكل ريع الزيت الخام، ويصبحان غير قادرين على تغطية احتياجات النفقات العامة.

لقد كانت مشكلة القائمين على الميزانية ـ في حقب الطفرات النفطية ـ هي كيف يعيدون توزيع عائدات النفط من خلال ميزانية الدولة. ونذكر في هذا الصدد نادرة لا بأس من إيرادها. يذكر أن مدير إدارة الشؤون المالية في وزارة المالية والبترول قد كتب في تقريره السنوي حول الميزانية العامة لوماً موجهاً إلى إحدى الوزارات على أساس أنها قد «تلكأت» في صرف مخصصات ميزانيتها.

ولعل السياسات المالية التي تمّ اتباعها طوال حقب اليسر التي صاحبت زيادة أسعار النفط في عامي ١٩٧٤ و١٩٧٩، تتضح لنا بشكل جلي من خلال رصدنا السباق الذي شهدته الميزانية العامة بين النفقات العامة والإيرادات النفطية الذي

تفوقت فيه النفقات العامة في النهاية. فقد واكبت كل طفرة في الإيرادات النفطية طفرات في النفقات العامة، ما تلبث أن تقضي على الفائض، الذي فاجأ القائمين على الميزانية العامة. فالفائض الذي بلغ ٤٨٥٥ مليون ريال عام ١٣٩٤هـ/ ١٩٧٤م بسبب ارتفاع عائدات النفط فجأة من ١٦١٦ مليون ريال عام ١٣٩٣هـ/ ١٩٧٣م إلى ٥٥٣٩ مليون ريال عام ١٣٩٤هـ/ ١٩٧٤م، ما لبث أن تقلص إلى ٨٣٦ مليون ريال عام ١٣٩٧هـ/ ١٩٧٧م. هذا على الرغم من ارتفاع عائدات النفط إلى ٧٤٥٨ مليون ريال في ذلك العام. وقد كان ذلك نتيجة ارتفاع النفقات العامة من ١٣٥٤ مليون ريال عام ١٣٩٢هـ/ ١٩٧٢م إلى ٧٣١٦ مليون ريال عام ١٣٩٧هـ/ ١٩٧٧م. وكذلك تمّ التهام الفوائض النفطية التي فاجأت الميزانية في مطلع الثمانينيات عن طريق إطلاق العنان للنفقات العامة (الملحق رقم (٣ب)).

وتشير بيانات الميزانية إلى أن النفقات العامة قد ارتفعت من ٩٢٦ مليون ريال في ميزانية ١٣٩٢هـ/ ١٩٧٢م إلى ٦٤٧٢ مليون ريال في ميزانية ١٣٩٨هـ/ ١٩٧٨م لتواكب الطفرة الأولى من الأسعار. وارتفعت من ذلك المستوى العالي إلى ١٤٧٤٣ مليون ريال في ميزانية ١٤٠١هـ/ ١٩٨١م لتواكب طفرة الأسعار الثانية، عندما تحقق في العام السابق فجأة أضخم فائض في الميزانية العامة بلغ ٨٠٦٨ مليون ريال.

ومما هو جدير بالملاحظة والاعتبار أن عائدات النفط عندما بدأت تتراجع نتيجة انحسار الطلب العالمي وتدهور أسعار النفط في عام ١٩٨٦، لم تتمكن الحكومة من تخفيض النفقات العامة إلى مستوى مطلع السبعينيات، ولا حتى استطاعت الحكومة تخفيضها إلى مستوى نهاية السبعينيات. هذا على الرغم من اختفاء الفائض، وعلى الرغم من استمرار العجز في الميزانية وبلوغه أعلى مستوى عام ١٤٠٨هـ/ ١٩٨٨ ـ ١٩٨٩م، وهو ٦٩٠١ مليون ريال، فقد بقيت النفقات العامة المتكررة عنيدة يصعب تخفيضها عن المستويات التي وصلت إليها. لذلك فإنه على الرغم من تخفيض النفقات الرأسمالية، وإرجاء الصرف على المشروعات الرئيسية والثانوية، إلاّ أن النفقات العامة ظلت في حدود ١١ بليون ريال في المتوسط. وفي ميزانية عام ١٩٩١ ـ ١٩٩٢، وهي آخر ميزانية تتوفر لدينا عنها أرقام فعلية، كان نصيب النفقات المتكررة ٩٢٨٠ مليون ريال، ونصيب النفقات الرأسمالية ٢١٤٨ مليون ريال. هذا في حين كان نصيب النفقات المتكررة في ميزانية عام ١٤٠١هـ/ ١٩٨١م، وهي أعلى ميزانية، ٨٤١٧ مليون ريال، بينما كان

نصيب النفقات الرأسمالية ٦٣١٧ مليون ريال في ذلك الوقت.

هكذا نجد أن تقلبات عائدات النفط قد أوقعت الميزانية العامة في مصيدة النفقات المتكررة، التي يصعب الانفكاك منها، من دون إجراء إصلاح جذري للميزانية، بل من دون إصلاح شامل للاقتصاد والمجتمع القطري. فقد كسبت النفقات العامة السباق وتضاعفت ١٢,٧ ضعفاً في ميزانية ١٩٩١ ـ ١٩٩٢ مقارنة بمستواها قبل الطفرات النفطية في ميزانية عام ١٣٩٢هـ/ ١٩٧٢م، هذا بينما زادت الإيرادات النفطية في الفترة نفسها ٦,٤ ضعفاً فقط. وهنا يكمن سبب الأزمة المستمرة التي تعانيها الميزانية العامة في ظل ضرورة استمرار اعتماد الميزانية العامة على ريع الزيت الذي بدأ يتآكل من ناحية، وفي ضوء استمرار اعتماد الاقتصاد والمجتمع القطري على دعم الميزانية العامة التي ترتبت على تدفقها أوضاع، وقامت على نمط تخصيصها مصالح من ناحية أخرى.

ثانياً: التركيب الراهن للميزانية العامة

ولعلنا نقترب من تحديد أوجه الخلل في الميزانية العامة أكثر، ونفهم طبيعة أزمتها الراهنة، إذا عمقنا تحليلنا جانب الإيرادات وجانب النفقات (انظر الملحق رقم (٣)).

١ ـ تركيب الإيرادات العامة

اعتمدت الميزانية العامة منذ إنشائها على إيرادات النفط بشكل مطلق، بل إن الميزانية العامة، كما سبقت الإشارة، أنشئت بهدف إعادة توزيع عائدات النفط. ولذلك كانت عائدات الحكومة من النفط هي المصدر المهم الوحيد للإيرادات العامة.

وجدير بالتأكيد أن إيرادات النفط في ما يتعلق بالميزانية تتمثل في عائدات النفط السنوية التي تدخل ميزانية الدولة مباشرة، إلى جانب الأرباح السنوية للفوائض النفطية (الاحتياطي العام)، إضافة إلى ما قد يتم سحبه من الاحتياطي العام لتمويل العجز في الميزانية أو من خلال الاقتراض بضمان مبيعات النفط المستقبلية أو بضمان الحكومة. إن مصادر كل أوجه التمويل هذه عائدات النفط، أو أن النفط ضامنها، وهي بالتالي إيرادات نفطية مباشرة وغير مباشرة. والميزانية

العامة منذ نشأتها حتى يومنا هذا تعتمد اعتماداً مطلقاً على عائدات النفط الجارية أو الفائضة أو المستقبلية.

وفي ميزانية عام ١٩٩٠ ـ ١٩٩١ نجد أن إجمالي إيرادات الميزانية غير ذات العلاقة بعائدات النفط كانت ٧٠٦ ملايين ريال فقط، من مختلف مصادر الإيرادات الجارية والتحويلية. هذا على الرغم من توجه الحكومة الملحوظ إلى زيادة الرسوم، وتحصيل ضرائب الدخل المتاحة وفق القوانين المرعية في قطر. ونجد أن إيرادات الميزانية العامة ذات العلاقة بعائدات النفط في تلك السنة، قد بلغت ١١٢٤١ مليون ريال، منها ٨٩٦٨ عائدات النفط السنوية، و٢٧٣ أرباح استثمارات الاحتياطي العام، ونحو ٢٠٠٠ مليون ريال قروض خارجية بضمان مبيعات الزيت الخام المستقبلية.

وجدير بالملاحظة أن التركيب الراهن للإيرادات العامة، في ما يتعلق بمدى الاعتماد على عائدات النفط، ليس استثناء، وإنما هو النمط العام، منذ أن تمّ وضع ميزانية للحكومة في قطر في مطلع الخمسينيات. ففي عام ١٣٧٤هـ/ ١٩٥٤م، على سبيل المثال، بلغت الإيرادات العامة غير ذات العلاقة بإيرادات النفط ٢,٥ بالمئة من إجمالي إيرادات الميزانية العامة. وفي ميزانية عام ١٣٩٠هـ/ ١٩٧٠م بلغت نحو ٥,٣ بالمئة. وفي عام ١٤٠٢ ـ ١٤٠٣هـ/ ١٩٨٢ ـ ١٩٨٣م بلغت مساهمة الإيرادات العامة غير ذات العلاقة بعائدات النفط ٤,٢ بالمئة من إجمالي الإيرادات العامة، وفي عام ١٩٩٠ ـ ١٩٩١ بلغت النسبة ٦,٢ بالمئة نتيجة زيادة الحكومة الرسوم.

ويتضح من هذه المقارنة التاريخية أن الإيرادات غير ذات العلاقة بعائدات النفط، لم تؤد في أي وقت من الأوقات دوراً يذكر في تمويل الميزانية العامة، وإنما كانت العائدات النفطية دائماً هي المصدر للإيرادات التي اعتمدت عليها ميزانية الدولة. وقد كانت مساهمة النفط، دائماً، في حدود نحو ٩٥ بالمئة من إيرادات الميزانية العامة. ويعود هذا الاعتماد المطلق للميزانية العامة في قطر على عائدات النفط إلى عاملين جوهريين: **أولهما**، ضعف القدرة التكليفية لمعظم النشاطات المحلية، باستثناء نشاط إنتاج الزيت الخام، وبالتالي عدم إمكانية فرض ضرائب ورسوم عليها تزيد كثيراً على ضعف المستوى الراهن. **وثانيهما**، أن المستوى المتضخّم الراهن من النفقات العامة، وخصوصاً التحويلية منها، لا يمكن أن يتحمله سوى اقتصاد ريعي. هذا إلى جانب أن النمط الراهن من الإنفاق العام

لا يمكن تبرير تمويله من خلال فرض الضرائب والرسوم، ولا يتسق ذلك مع مبدأ العدالة الضريبية.

٢ ـ تركيب النفقات العامة

إذا أمعنا النظر أيضاً في تركيب النفقات العامة لميزانية ١٩٨٩ ـ ١٩٩٠، والبالغة ١٠٥٢٥ بليون ريال، نجد أن باب الرواتب والأجور (الباب الأول) قد استحوذ على ٤٥٥٥ مليون ريال (٤٣,٣ بالمئة) من إجمالي النفقات العامة، وجاء مضاهياً له باب النفقات الجارية والتحويلية (الباب الثاني)، الذي استحوذ أيضاً على ٤٣٩٨ مليون ريال (٤١,٨ بالمئة) من إجمالي الإنفاق العام. وبذلك امتصت النفقات المتكررة (البابان الأول والثاني) ٨٥,١ بالمئة من إجمالي ميزانية ١٩٨٩ ـ ١٩٩٠. أما النفقات الرأسمالية فقد كان نصيبها ١٤,٩ بالمئة من إجمالي الإنفاق العام، خصص منها ٥٥٧ مليون ريال (٥,٣ بالمئة) للمشروعات الرأسمالية الثانوية، كما خصص ١٠١٣ مليون ريال (٩,٦ بالمئة) للمشروعات الرئيسية (الباب الرابع).

وجدير بالملاحظة أن الأهمية النسبية لأوجه الإنفاق العام تتغير في وقت اليسر والفائض، عنها في وقت العسر والعجز. فنجد الأولوية في الإنفاق في وقت العجز تكون للنفقات المتكررة على حساب النفقات الرأسمالية. لذلك نجد أن نصيب النفقات الرأسمالية كان ٢٨٦٠ مليون ريال (٤٩,٤ بالمئة) في ميزانية ١٣٩٦هـ/ ١٩٧٦م، و٦٣١٧ مليون ريال (٤٢,٨ بالمئة في ميزانية عام ١٤٠١هـ/ ١٩٨١م). أما في السنوات الأخيرة عندما بدأ عجز الإيرادات عن النفقات يظهر في الميزانية، فإن نصيب النفقات الرأسمالية تقلص إلى مستوى ١٥ بالمئة من إجمالي الإنفاق العام. هذا على الرغم من وجود حاجة ماسة إلى الصرف على مشروعات البنية الأساسية المدنية والمنافع العامة، ولا سيما الحاجة الملحة إلى مواجهة نفقات الصيانة التي تتطلبها مشروعات البنية الأساسية التي تمّ تشييدها، منذ أن تدفقت عائدات النفط. وجدير بالملاحظة أن التكاليف السنوية لصيانة مشروعات البنية الأساسية من الممكن تقدير حاجتها بنحو ١٨٠٠ مليون ريال، حيث إن إجمالي ما تمّ تخصيصه لمشروعات البنية الأساسية منذ عام ١٩٥٠ بلغ نحو ٣٧ بليون ريال.

ويمكننا أيضاً النظر من زاوية أخرى إلى تركيب النفقات العامة حيث نجد أن نفقات الميزانية العامة، التي تعلن أرقامها التقديرية والفعلية إجمالياً، يتم تفصيل المخصص للوزارات والأجهزة والهيئات المدنية فقط. ويشمل هذا التفصيل توزيع

أوجه الإنفاق على أبواب الميزانية وبنودها، وإظهار ما خصص لكل وزارة أو جهاز أو هيئة في الجهاز المدني. ويستثنى من ذلك الإفصاح بندان مهمان من بنود الباب الثاني، لا تظهرهما البيانات التفصيلية لميزانيات الجهاز الحكومي المدني. وهذان البندان هما بند الخدمات المركزية، وبند رواتب وخدمات الأسرة الحاكمة، بما في ذلك مخصصات الأمير. وإضافة إلى هذين البندين، فإن البيانات التفصيلية لا تشمل ميزانية الأمن والدفاع. ومن هنا من الممكن النظر إلى تركيب إجمالي النفقات العامة للدولة من حيث تقسيمها إلى شريحتين: **أولاهما**، مخصصات الجهاز الحكومي المدني، ويضم مخصصات الوزارات والأجهزة والهيئات المدنية كافة. **وثانيتهما**، المخصصات الأخرى التي لا تنشر حسابات تفصيلية عنها تبين نصيب مركز التكلفة من أبواب نفقات الميزانية العامة وبنودها (الملحق رقم (٣ب)).

وإذا نظرنا إلى توزيع نفقات ميزانية ١٩٨٩ ـ ١٩٩٠ بين هاتين الشريحتين من الإنفاق، نجد أن نصيب الجهاز الحكومي المدني من إجمالي النفقات العامة كان ٤٤٧٤ مليون ريال فقط (٤٢,٥ بالمئة)، هذا بينما كان نصيب المخصصات الأخرى ٦٠٥٣ مليون ريال (٥٧,٥ بالمئة). كما يتبين لنا أيضاً أن نصيب الجهاز الحكومي المدني النسبي من إجمالي النفقات العامة في ميزانية ١٩٨٩ ـ ١٩٩٠، مقارنة بنصيب شريحة النفقات الأخرى، كان بالنسبة إلى الباب الأول ٥٠,٧ بالمئة، والباب الثاني ٣٦ بالمئة، والباب الثالث ١٤,٢ بالمئة، والباب الرابع ٤٩,٢ بالمئة. وهذا يعني أن شريحة المخصصات الأخرى كان نصيبها ٤٩,٣ بالمئة من الباب الأول، ٦٤ بالمئة من مخصصات الباب الثاني، ٨٥,٨ بالمئة من الباب الثالث، و٥١ بالمئة من مخصصات الباب الرابع.

وتوضح المقارنة بشكل جلي أن توزيع المتاح من النفقات العامة في قطر يميل في الوقت الحاضر، لصالح النفقات المتكررة على حساب النفقات الرأسمالية من ناحية، ومن ناحية ثانية، يميل لإعطاء أولوية أكبر إلى شريحة المخصصات الأخرى على حساب المخصص للوزارات والأجهزة المدنية، التي تحملت وحدها عبء سياسات التقشف وترشيد الإنفاق بحكم علنيتها وخضوعها للفحص والتمحيص والاجتهاد. هذا على عكس المخصصات الأخرى التي زاد الصرف المطلق والنسبي عليها.

ولعله من المفيد أيضاً عند دراسة تركيب النفقات العامة أن نشير إلى اتجاه النفقات المتكررة (الباب الأول والباب الثاني)، للتضخم في وقت اليسر وتحقيق

الفائض، ومقاومتها العنيدة محاولات التقشف والترشيد في حالة العسر وظهور العجز.

ويبرز باب الرواتب والأجور (الباب الأول) باعتباره الباب الذي يصعب تخفيضه أو حتى الحد من نموه، بسبب الاعتماد عليه في توظيف قوة العمل المواطنة، نتيجة غياب فرص العمل المناسبة خارج نطاق العمل في الحكومة وفي مؤسسات القطاع العام. وتميل مخصصات هذا الباب إلى التصاعد في فترات اليسر، تعبيراً عن رغبة الحكومة في تحسين مستوى معيشة المواطنين وإعادة توزيع جزء من ريع الزيت عليهم، كما أن الحكومة تجد نفسها غير قادرة على الحد من مخصصات هذا الباب في وقت العسر، على الرغم من إجراءات التقشف والتشدد في التوظيف. ويعود ذلك إلى الطلب المستمر على الوظائف الحكومية من قِبل المواطنين الداخلين إلى سوق العمل، ولا سيما من الخريجين والخريجات الذين ما زالت الدولة ـ حتى الآن ـ تضمن لهم الوظيفة الحكومية بعد التخرج. لذلك نجد أن نفقات هذا الباب قد تضخمت خلال فترات اليسر والطفرات النفطية، حيث ارتفعت من ١٨٥ مليون ريال (٢٠ بالمئة) في ميزانية ١٣٩٢هـ/ ١٩٧٢م إلى ٧٤٨ مليون ريال (١٣ بالمئة) في ميزانية ١٣٩٦هـ/ ١٩٧٦م، وإلى ٢٦٩٨ مليون ريال (١٨,٣ بالمئة) في ميزانية ١٤٠١هـ/ ١٩٨١م. وعلى الرغم من تراجع عائدات النفط بعد ذلك إلاً أن مخصصات هذا الباب، استمرت في التزايد النسبي والمطلق، فأصبحت ٣٩٨٨ مليون ريال (٣٨,٤ بالمئة) في آخر ميزانيات الفائض ١٤٠٥ ـ ١٤٠٦هـ/ ١٩٨٥ ـ ١٩٨٦م، و٤٥٥٥ مليون ريال أو (٤٤,٤ بالمئة) من إجمالي الإنفاق العام في ميزانية ١٩٨٩ ـ ١٩٩٠م.

ويضاهي الباب الثاني، الذي تتكون مخصصاته من نفقات جارية وتحويلية، الباب الأول في صعوبة تخفيضه في وقت العسر، بل يتفوق عليه في الميل إلى التصاعد في وقت اليسر. ويضم هذا الباب بند الخدمات المركزية وبند رواتب وخدمات الأسرة الحاكمة اللذين يشكلان نسبة لا تقل عن ثلثي مخصصاته. وقد تضخمت نفقات هذا الباب مجارية في ذلك النفقات العامة في وقت الفائض، فارتفعت ميزانية عام ١٣٩٢هـ/ ١٩٧٢م إلى نحو ٥١٣ مليون ريال (٥٥,٤ بالمئة) بمجرد ارتفاع دخل الدولة من عائدات النفط في مطلع السبعينيات، ثم واصلت تضخمها إلى ٢١٦٩ مليون ريال (٣٧,٥ بالمئة) في ميزانية ١٣٩٦هـ/ ١٩٧٦م وبلغت ٥٧٢٨ مليون ريال (٣٨,٨ بالمئة) في ميزانية ١٤٠١هـ/ ١٩٨١م. وانخفض هذا

المبلغ المطلق المخصص للباب الثاني في ميزانية ١٤٠٥ ـ ١٤٠٦هـ/ ١٩٨٥ ـ ١٩٨٦م إلى ٤٠٧٤ مليون ريال، بينما ارتفعت النسبة المخصصة لهذا الباب إلى ٣٩,٣ بالمئة. وبعد ذلك قاومت مخصصات الباب الثاني إجراءات التقشف والتخفيض واستمرت في ميلها إلى الزيادة أسوة بالرواتب والأجور. فارتفع المخصص لباب النفقات الجارية والتحويلية (الباب الثاني) إلى ٤٣٩٨ مليون ريال تمثل ٤١,٨ بالمئة من إجمالي الإنفاق العام في ميزانية ١٩٨٩ ـ ١٩٩٠.

وتقف اليوم مخصصات البابين الأول والثاني، التي تمثل النفقات المتكررة في الميزانية العامة، عنيدة في وجه إجراءات التقشف والتخفيض، حيث تميل إلى الزيادة في أغلب الأحيان على الرغم من استمرار عجز الميزانية، والضغط على النفقات الرأسمالية إلى أقصى حد ممكن ولأطول فترة ممكنة. وهذا الميل لصالح النفقات المتكررة، سوف يحرم مشروعات البنية الأساسية من التمويل، كما إنه سوف يؤدي إلى الضغط على مخصصات الصيانة اللازمة للاحتفاظ بالمشروعات التي تمّت إقامتها في وقت اليسر.

ثالثاً: إشكالية الميزانية العامة

يتضح من عرضنا واقع الميزانية العامة في قطر، ومن قراءتنا نشأتها، وتحليلنا تركيبها، أن دور الميزانية العامة في قطر، كما هو في بقية أقطار المنطقة[٩] التي طال اعتمادها على ريع الزيت الخام، هو امتداد لدور الزيت الخام في الاقتصاد، بل إن الميزانية هي التي يصل من خلالها إلى الاقتصاد والمجتمع معظم تأثير إنتاج الزيت الخام وتصديره.

وجدير بالتأكيد أن تأثير قطاع إنتاج الزيت الخام غير المباشر، من خلال الدور الذي تقوم به الميزانية العامة، المعتمدة بدورها على ريعه، أكبر كثيراً ـ كما سبقت الإشارة ـ من الدور الذي يقوم به قطاع إنتاج وتصدير الزيت الخام مباشرة في تحريك الاقتصاد. وبذلك فإن الميزانية العامة في الدول التي طال اعتمادها على ريع الزيت الخام، ليست مجرد أداة من أدوات السياسة المالية يعول عليها في ضبط

---

(٩) يوسف خليفة اليوسف، عجز الموازنة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة وطرق علاجه (مسقط: منتدى التنمية، ١٩٩٤)، ويوسف حمد الإبراهيم، أزمة المالية العامة في الكويت: الواقع، الاحتمالات، وسبل المواجهة (مسقط: منتدى التنمية، ١٩٩٤).

الاقتصاد وتوجيه النشاطات، وإنما هي المرتكز الذي تبدأ منه حركة النشاطات الاقتصادية وتعتمد عليه الدورة الاقتصادية.

إن الميزانية العامة في قطر وبقية دول المنطقة هي الوعاء الذي تصب فيه عائدات النفط، والتي تشكل في المتوسط نحو ٩٥ بالمئة من إيرادات الميزانية العامة، ثم يتم من خلالها إعادة توزيع عائدات النفط. وقد زاد عبر الزمن اعتماد الاقتصاد والمجتمع على حجم ونمط الإنفاق الذي وفرته الميزانية العامة، من خلال قنوات وسياسات الانفاق العام بفضل استمرار تدفق ريع الزيت الخام وتصاعد عائدات الحكومة من النفط. وقد قامت الميزانية العامة بالدور الذي كان يجب أن تقوم به مشروعات الإنتاج المباشر، بل إن معظم مشروعات الإنتاج السلعي والخدمي، باستثناء إنتاج النفط قد اعتمد على دعم مباشر وغير مباشر من ميزانية الدولة. ولولا هذا الدعم لما قامت لأغلب المشروعات الصناعية الصغيرة والمقاولات والمشروعات الزراعية والصيد والمشروعات التجارية والخدمية قائمة، بل إن استمرار أغلب هذه المشروعات اليوم مرهون باستمرار تدفق الدعم المباشر وغير المباشر من خلال الميزانية العامة.

من هنا يتبين لنا جلياً، اختلاف وظائف الميزانية العامة في قطر وبقية دول المنطقة، عن وظائف الميزانية العامة في غيرها من الدول غير الريعية. فالميزانية العامة في الدول النفطية مسؤولة بشكل مباشر عن استمرار توفير فرص العمل لقوة العمل المواطنة، وهي مسؤولة عن توليد الدخول وتوفير فائض للاستثمار. وهي المسؤولة أيضاً عن المحافظة على حجم الإنفاق الذي يتطلبه قيام آلة الدولة بوظائفها. هذا إلى جانب المسؤولية التي ترتبت عليها تجاه المحافظة على مستويات المعيشة العالية، والتي لا تعتمد على ارتفاع الإنتاجية في المجتمع، ولا ترتبط فيها المكافأة بالجهد، وإنما تمكنت الميزانية من توفيرها بفضل تدفق ريع الزيت الخام الذي شكل مصدراً سهلاً لتمويل التوسع في الإنفاق العام، ولا سيما أثناء فترات اليسر وظهور الفوائض النفطية.

هنا تكمن إشكالية الميزانية العامة في قطر وغيرها من الدول التي طال اعتمادها على ريع الزيت الخام. فمن جانب نجد أن ريع النفط بدأ يتآكل، وبالتالي تنكمش نتيجة لذلك عائدات الحكومة من النفط، وتتراجع الإيرادات العامة، ويظهر العجز المتتالي في الميزانيات. وتتأكد بذلك العجز المستمر في الميزانية العامة، حقيقة تدني القدرة التكليفية للنشاطات غير النفطية. ويتضح ضعف الطاقة

الضريبية، وعدم قدرة اقتصادات معظم النشاطات الاقتصادية على تحمّل عبء الضرائب، ولا حتى تحمل كل الرسوم التي يجب أن تدفعها مقابل الخدمات العامة التي توفرها الدولة لتلك المشروعات وللعاملين فيها. فيستحيل على الحكومة زيادة الإيرادات غير ذات العلاقة بنشاط إنتاج الزيت وتصديره، لتحل محل عائدات النفط التي انحسرت بشكل متزايد، وأدى انحسارها إلى تفاقم العجز وظهور الأزمة الحادة الراهنة في الميزانية العامة. وفي الجانب الآخر نجد الاقتصاد والمجتمع مستمرين في اعتمادهما على الإنفاق العام. وليس هناك بديل في المدى المتوسط يستطيع أن يقوم ببعض مسؤوليات الإنفاق العام.

من هنا يمكننا القول إن الميزانية العامة في قطر وفي غيرها من دول المنطقة التي طال اعتمادها على ريع الزيت الخام تواجه إشكاليات حقيقية معقدة. وليس ما تواجهه مجرد مشكلة إدارية أو فنية، أو أزمة من الممكن حلها ضمن إطار الواقع الاقتصادي والاجتماعي الراهن ومعطياته. ولعل وجود تلك الإشكاليات قد حدّ من خيارات الدولة، كما قيد من حركتها لمواجهة العجز المستمر في الميزانيات العامة، والذي اضطر الحكومات بدوره إلى تسييل ما يمكن تسييله من الاحتياطي العام. كما اضطرها إلى الاقتراض وتحمّل أعباء الديون، مرجئة بذلك القرارات الصعبة المتعلقة بإصلاح الميزانية وإخضاع النفقات لمعايير الجدوى من النفقة العامة. ولكن هذا الإرجاء قد طال والأزمة قد استفحلت، ومعطيات النفط الداخلية والخارجية تشير إلى تآكل ريعه وتدني عائدات الحكومة من النفط، وعلى الحكومة أن تفكر وتتدبر أمرها قبل أن تفعل تداعيات الديون مفعولها، ويتدخل البنك الدولي بوصفته المعهودة.

الفصل السابع

الموارد الزراعية

مقدمة: الموارد الطبيعية غير النفطية

الموارد الطبيعية غير النفطية شحيحة في قطر، وأهمها على الإطلاق، البحر. وقد شكّل البحر في الماضي مصدر النشاطات الاقتصادية، ونسجت حول موارده ونشاطاته، حياة السكان وثقافتهم. وما زال البحر اليوم، على الرغم من الانصراف عن نشاطاته، مهماً من جوانب عدة، منها أنه مصدر للغذاء، ومصدر لتكرير مياه الشرب، إضافة إلى أنه مصدر الترفيه الوحيد. ومن الممكن أن يكون للبحر دور أكبر وأهم في المستقبل إذا ما تمّت مراعاة اعتبارات المحافظة على البيئة البحرية من أشكال التلوث المحلي والإقليمي التي تتعرض لها مياه الخليج وسواحله في الوقت الحاضر.

والموارد الزراعية تلي الموارد البحرية في الأهمية المستقبلية، وتفوقها من حيث المخاطر التي تتعرض لها في الوقت الحاضر، ولا سيما استنزاف المياه الجوفية العذبة، وتصاعد نسبة ملوحة المخزون المائي، بسبب إنتاج المياه الجوفية بمعدلات تزيد كثيراً على معدلات تغذية المخزون.

ويأتي دور الموارد غير المعدنية بعد ذلك، وتتمثل أساساً في المواد التي تدخل في صناعة البناء عموماً. وهذه الموارد لم يتم مسحها بالكامل وتحديد نوعية مخزونها وكميته، بل يلاحظ فتور وتراجع الاهتمام الرسمي الذي سبق ظهوره في الستينيات. وذلك عندما أنشئت صناعة الإسمنت، وتمت بعض المسوحات على كثبان الرمل في جنوب قطر، لتقييم محتواها من مادة السيليكا.

وجدير بالملاحظة أنه منذ مطلع السبعينيات، وعلى الرغم من توسع صناعة البناء والتشييد، لم تعطِ الجهات المختصّة اهتماماً كافياً لدراسة مصادر مواد البناء المحلية، وبحث إمكانية تصنيع بعضها محلياً بدلاً من استيرادها. وكذلك لم يجر توجيه صناعة البناء وتشجيعها على استخدام المواد المحلية، والعمل على إدخالها في صناعة البناء، وإنما ترك الحبل على الغارب للاستيراد. وباستثناء صناعة الطابوق الإسمنتي التقليدي وصناعة الإسمنت التي استفادت من توفر الغاز الرخيص، فإن أغلب مواد البناء ما زالت تستورد في معظمها، بما في ذلك بعض احتياجات الإسمنت والكلنكر والطابوق الإسمنتي الثقيل. هذا على الرغم من وجود مصادر لا بأس بها من الممكن أن تساعد على إقامة صناعة مواد بناء محلية ملائمة، في ضوء تنميط صناعة البناء وملاءمتها البيئة وتوجيهها إلى استخدام مواد البناء المحلية.

ويحسن بنا في هذه الدراسة المستقبلية أن نلقي نظرة على الموارد الزراعية في هذا الفصل والموارد البحرية في الفصل الذي يليه باعتبارهما موردين متجددين. هذا إذا لم يؤد التلوث إلى الإخلال بتوازنهما البيئي، وتدمير مصادر التجديد والنمو فيهما. ويأتي اهتمامنا بهذين الموردين اللذين تحتاج إليهما البلاد في المستقبل، من إدراك فداحة الأضرار التي يلحقها بهما نمط التغييرات الاقتصادية والاجتماعية الراهنة، وما يصيبهما من أضرار نتيجة الاستنزاف والتلوث والاستغلال غير السليم. وسوف نتطرق إلى جانبين من جوانب الموارد الزراعية: **أولهما**: المياه الجوفية. **وثانيهما**: محصلة السياسة الزراعية.

أولاً: المياه الجوفية

لا شك في أن الموارد الزراعية في قطر محدودة جداً، حيث النشاطات الزراعية مقيدة بسبب شحّ المياه، ونتيجة عوامل المناخ غير المؤاتية للزراعة عموماً. لذلك لم تكن الزراعة نشاطاً من الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية في الماضي، وإنما مَثّل الرعي وحده نشاطاً مكملاً ومتكاملاً مع النشاطات الاقتصادية والاجتماعية الأخرى. وقد اعتمد نشاط الرعي على هطول الأمطار ونمو الكلأ، ولا سيما في مراعي وسط قطر وشمالها. من هنا كان نشاط تربية الثروة الحيوانية معتمداً على الرعي، ولم تكن هناك أعلاف تزرع. وكانت الثروة الحيوانية تتأثر أبلغ التأثر بمواسم الجفاف، وتعاني دورات المناخ وأزمات القحط، التي قد تأتي

على أغلب قطعان الماشية في سنوات الجفاف.

أما زراعة المحاصيل والأشجار، بما فيها النخيل، فلم يكن لها أدنى دور في حياة سكان قطر بسبب صعوبة حفر الآبار العميقة واستخراج المياه منها. وقد اعتمد سكان قطر على الآبار الضحلة وعيون الماء القريبة من السطح، في الحصول على الحد الضروري جداً من مياه الشرب ومياه سقي الماشية. وكان البحر ومياه آبار الخريج هما مصدر الحصول على الماء لغرض الاستحمام ولبقية الاحتياجات المنزلية. ولعل صعوبة حفر الآبار العميقة وصعوبة استخراج المياه منها، كانتا السبب وراء عدم قيام أية مدينة أو قرية في قطر معتمدةً على الزراعة.

وعندما تمّ اكتشاف النفط، قامت شركة نفط قطر بحفر آبار عميقة نسبياً عام ١٩٤٨. واستخدمت الشركة مضخات لرفع الماء ونقله بواسطة الأنابيب من أجل سد احتياجاتها، والاستغناء عن استيراد الماء بواسطة السفن الشراعية من البحرين إلى زكريت. وبعد ذلك قامت حكومة قطر بعمل مماثل لتوفير مياه الشرب لمدينة الدوحة اعتباراً من بداية الخمسينيات. ومنذ ذلك الوقت، الذي صادف بداية تدفق عائدات النفط، دخلت الزراعة في قطر طوراً لم تعهده من قبل، معتمدة في ذلك على ضخ المياه الجوفية العذبة، التي لم يسبق الإنتاج من مخزونها بمثل تلك المعدلات في الماضي.

وتلا ذلك التغيير، الذي شهدته عملية إنتاج المياه الجوفية، انتشار المزارع في ضواحي الدوحة، وعلى جانبي طريق الشمال وتفرعاته. وقد تنافس الموسرون من أهل قطر في إنشاء البساتين والعناية بها، بفضل تدفق عائدات النفط وما أدى إليه من ارتفاع مستويات دخولهم. وقد بلغ عدد المزارع في نهاية الخمسينيات نحو ٢٥٠ بستاناً[١]. وأنشئ عام ١٩٥٦ قسم للزراعة، يقوم بالتوجيه والإرشاد وتوفير مستلزمات الزراعة. «وعندما أقيم المعرض الزراعي الثالث في الدوحة عام ١٣٧٨هـ/١٩٥٨م. شوهدت أنواع من الثمار والخضروات القطرية تفوق مثيلاتها في كثير من البلاد الزراعية»، على حد تعبير عبد البديع صقر أول مدير للمعارف في قطر[٢]، معبّراً بذلك عن مدى افتتان أهل قطر بالزراعة وانبهارهم بالماء العذب، الذي تدفق غزيراً بفضل مضخات الديزل دون عناء.

---

(١) عبد البديع صقر، **دليل قطر الجغرافي** ([بيروت: دار العباد، ؟ ١٩٥٩])، ص ٣٥.

(٢) المصدر نفسه، ص ٣٥.

وواصل عدد المزارع تزايده إلى ٣٥٠ مزرعة في عام ١٩٦٧[٣]. وعند هذا الحد من التوسع العشوائي لاحظت الحكومة الأثر السيىء لتزايد المزارع، والتوسع في حفر الآبار، في ملوحة خزان المياه الجوفية الرئيسي في شمال قطر. فقد زادت نسبة الملوحة في المزارع الواقعة على أطراف خزان المياه الجوفية، الأمر الذي أدى إلى هجر بعض المزارع بسبب تزايد ملوحة مياهها، وتصبخ التربة فيها. وقد أدى ذلك إلى انتباه الحكومة، الأمر الذي جعلها تلجأ إلى منظمة الأغذية والزراعة (الفاو) التابعة للأمم المتحدة من أجل تقديم العون في إجراء مسح للمياه الجوفية وتقديم النصح والمشورة في مجال استخدام المياه الجوفية.

وفي عام ١٩٧١ كلفت حكومة قطر منظمة الفاو بإجراء «مسح الموارد المائية والزراعية» في قطر، تبعه بعد ذلك مشروع آخر عام ١٩٧٤ حول «الاستخدام المتكامل للمياه والأرض»، انتهى العمل فيه عام ١٩٧٧. ثم تبعه مشروع ثالث حول «الموارد المائية والتنمية الزراعية» انتهى العمل فيه عام ١٩٨٠[٤].

وخلال ذلك العقد من الزمن الذي كانت تجري فيه الدراسات، لم تتغير توجهات التوسع في الزراعة التقليدية الأفقية، ولم يجر تطوير لنظم الري وترشيد استهلاك المياه، أو ردع توجهات استهلاكها بمعدلات تفوق معدلات تغذية خزان المياه الجوفية. لقد استمر خلال عقد السبعينيات استنزاف المياه الجوفية، وتدنّي نوعيتها، وتزايد خلل ميزان المياه. فقد تصاعد خلال هذا العقد معدل استهلاك المياه الجوفية من ٤٢,٦ مليون متر مكعب عام ١٩٧١ ـ ١٩٧٢ إلى ٨٥ مليون متر مكعب عام ١٩٨١ ـ ١٩٨٢[٥]. وقد تأثرت التوجهات الزراعية خلال هذه الفترة بمعطيات الطفرات النفطية. وتحول الإهتمام عن المحافظة على المياه الجوفية إلى فكرة استيراد المياه. وتوقف السعي إلى تحقيق التوازن بين كمية المسحوب من مخزون المياه الجوفية لأغراض الزراعة مع معدل تغذيتها، وبدأ التفكير في البحث عن مصادر غير المياه الجوفية لتوفير مصادر مياه للزراعة.

وجدير بالملاحظة أن التوجهات الزراعية خلال ذلك العقد لم تنجح في إيجاد

---

(٣) Food and Agriculture Organization (FAO), *Water Resources and Agricultural Development Project: Qatar* ([Rome]: FAO, 1981), p. 21.

(٤) المصدر نفسه، ص ٢٤١.

(٥) قطر، إدارة البحوث الزراعية والمائية، التقرير السنوي للمياه الجوفية لعام ١٩٨٩/ ١٩٩٠ (الدوحة: [الإدارة، د.ت.])، ص ٢٢٣.

مصادر اقتصادية بديلة من المياه الجوفية، ولم تعمل على تحقيق التوازن بين تغذية خزان المياه الجوفية وكمية المسحوب منه لأغراض الزراعة، بل إن الحوافز الزراعية ذهبت إلى الاتجاه الخطأ ومنها توزيع مضخات رفع المياه، وتزويد المزارع بوقود الديزل مجاناً. هذا بالإضافة إلى توزيع شتلات الفواكه غير الملائمة للبيئة وغير ذات الجدوى الاقتصادية، إلى جانب توزيع مستلزمات الزراعة الحقلية الأفقية وتوفير خدماتها بصرف النظر عن تأثيرها في استخدام المياه وتوظيف الموارد الزراعية النادرة. ومما يؤسف له أن هذه الفترة التي أتيحت فيها لوزارة الزراعة إمكانيات مالية، لم تصاحبها سياسة زراعية تؤكد ـ من ناحية ـ ضرورة تحقيق توازن مائي، كما تؤكد ـ من ناحية أخرى ـ على توظيف الإمكانيات المالية المتاحة، من خلال نظام حوافز زراعية إيجابية، يدفع المزارعين إلى إقامة نظم ري حديثة، وزراعة رأسية كثيفة، واختيار المحاصيل المناسبة للبيئة، والملائمة من حيث استهلاك المياه، ذات الجدوى الاقتصادية في فترات تناقص الدعم الزراعي.

وقد أدت تلك التوجهات الزراعية خلال عقد الدراسات هذا، إلى ابتعاد الزراعة في قطر وذهابها في طريق الاتجاه الخطأ، الذي كانت الدراسات تسعى للتنبيه لمخاطر السير فيه. فزاد عدد المزارع إلى ٥٠٠ مزرعة عام ١٩٨٠[(٦)]، وارتفعت مساحة الأراضي المزروعة إلى ٣٢٠٠ هكتار. هذا بالإضافة إلى ٨٠٠ هكتار تمّ هجرها بسبب ملوحة المياه، واتباع نظم ري غير ذات كفاءة[(٧)]. وقد كان ذلك التوسع في الرقعة الزراعية على حساب زيادة خلل ميزان المياه الجوفية، وبلوغ معدل السحب منها في نهاية الفترة ضعف معدل بدايتها. وبذلك تعدى معدل الإنتاج الآمن من خزانات المياه الجوفية، المعدل الذي أوصت به منظمة الفاو في عام ١٩٨٠، بنحو ضعفين ونصف.

وجدير بالتأكيد أن تقرير منظمة الفاو حول «الموارد المائية في قطر وتطويرها»، الذي صدر في عام ١٩٨١، في ختام جهود المسح والدراسة التي قامت بها المنظمة منذ عام ١٩٧١، قد أشار إلى حجم المصادر المائية المتاحة، وتكلفة إنتاج كل منها. كما أشار إلى المعدل الآمن الذي يجب ألا يتجاوزه معدل السحب السنوي من خزان المياه الجوفية في الثلاثين عاماً التالية. وذكر التقرير أن

(٦) FAO, Ibid., p. 241.

(٧) المصدر نفسه، ص ٢٤١.

كمية المياه المنتجة في قطر من جميع المصادر عام ١٩٨٠ بلغت ١٢٥,٤ مليون متر مكعب، منها ٧٦,٢ مليون متر مكعب من المياه الجوفية التي تتراوح ملوحتها بين ٥٠٠ ـ ٢٥٠٠ جزء في المليون، و٣,٣ متر مكعب من المياه الخريج التي تتراوح ملوحتها بين ٣٥٠٠ ـ ١٠٠٠٠ جزء في المليون. وقد قدرت تكلفة استخراج المياه الجوفية في المزارع بعشرين درهماً لكل متر مكعب. هذا بينما كان نصيب المياه المكررة من إجمالي الاستهلاك ٤٤ مليون متر مكعب بلغت تكلفة إنتاجها خمسة ريالات ونصف للمتر المكعب. وإلى جانب هذين المصدرين الرئيسيين تمّ استخلاص ١,٦ مليون متر مكعب من مياه المجاري المعالجة، بتكلفة بلغت خمسة وثمانين درهماً للمتر المكعب. وقد خلص التقرير إلى ضرورة الإسراع بتخفيض معدل السحب من خزان المياه الجوفية تدريجياً بما لا يزيد على ٣٣ مليون متر مكعب سنوياً فقط. فذلك هو المعدل الآمن لإنتاج المياه الجوفية في الثلاثين عاماً القادمة. وقد أوصى التقرير بعدد من الإجراءات التي تساعد على الاحتفاظ بمستوى المعدل الآمن عند المستوى المقترح. كما أوصى الحكومة بإجراء إصلاحات في السياسة الزراعية، منها ترشيد نظام الري، واختيار المحاصيل الأولى بالزراعة من أجل تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد الزراعية الشحيحة لقطر، والمحافظة عليها متجددة منتجة من دون نضوب أو تلوث أو بوار[٨].

ومما يؤسف له حقاً أن اهتمام الحكومة بمشكلة المياه الجوفية في مطلع السبعينيات قد تحول بعد ذلك إلى الاهتمام بالحصول على المياه من مصادر أخرى. ولذلك لم تلتفت الحكومة بالقدر الكافي إلى خطر استمرار الإنتاج بمعدل أعلى من المعدل الآمن (٣٣ مليون متر مكعب سنوياً) على كمية المياه الجوفية المتاحة ونوعيتها. وإنما تركز الاهتمام أكثر حول شعار الأمن الغذائي والاكتفاء الذاتي، الأمر الذي أدى إلى تزايد عدد المزارع وتوسيع المساحة المزروعة، وتصاعد معدلات استهلاك المياه الجوفية، التي لم يكن من الممكن إيجاد مصادر اقتصادية بديلة منها. هذا على الرغم من كثرة الأفكار الخيالية التي تمّ الترويج لها. فارتفع نتيجة لذلك عدد المزارع من ٥٠٠ مزرعة عام ١٩٨٠ إلى ٨٧٠ مزرعة عام ١٩٩٠، وارتفعت المساحة المزروعة في الفترة نفسها من ٣٢ ألف دونم إلى ٧٦ ألف دونم[٩].

---

(٨) المصدر نفسه، ص ٢١٦.

(٩) قطر، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية، ١٩٩٠، العدد ١١ (الدوحة: الجهاز، ١٩٩١)، ص ٢٢٣.

وصاحبها تصاعد معدلات سحب المياه الجوفية من ٧٦ مليون متر مكعب عام ١٩٨٠ إلى ١٤٠ مليون متر مكعب عام ١٩٩٠[١٠].

ثانياً: محصلة السياسة الزراعية

إذا نظرنا إلى أثر التوسع في المساحة المزروعة في كميات المحاصيل المنتجة، وأثر ذلك في الأمن الغذائي والاكتفاء الذاتي، فإننا نجد التالي: ارتفعت بشكل عام التقديرات الحقلية للمحاصيل المزروعة عام ١٩٩٠ عن مستواها في عام ١٩٨٠. وكان أعلى المعدلات بالنسبة إلى محاصيل الحبوب التي ارتفعت من ٧٣٥ طناً إلى ٣١٣٥ طناً (٣٢٦ بالمئة)، تليها الأعلاف الخضراء من ٣٩ ألف طن إلى ٨١ ألف طن (١٠٧ بالمئة). وارتفعت محاصيل الخضروات من ١٨ ألف طن إلى ٢٧ ألف طن (٥٠ بالمئة)، وكان أقل المحاصيل الزراعية ارتفاعاً محاصيل الفاكهة والتمور التي ارتفعت من ٦٨٦٠ طناً إلى ٧٤٠٢ طن (٧,٦ بالمئة) فقط. وقد كان من تأثير التوسع في محاصيل الحبوب والأعلاف الخضراء أن ارتفع إنتاج الألبان ومنتجاتها من ٦ آلاف طن إلى ٢١ ألف طن (٢٥٠ بالمئة)، وكذلك ارتفع إنتاج اللحوم الحمراء من ٢٣٥ طناً إلى ١٩٤٣ طناً (٥٧ بالمئة)، وزاد عدد رؤوس الماشية من ١١٦ ألفاً إلى ٢٦٥ ألف رأس[١١].

وإذا نظرنا من جهة أخرى إلى مدى تحقيق شعار الأمن الغذائي والاكتفاء الذاتي اللذين شكلا شعارات السياسة الزراعية، فإننا نجد فجوة كبيرة بين كمية الإنتاج الزراعي وحاجة الاستهلاك المحلي من المحاصيل والمنتجات الزراعية. وفي عام ١٩٩٢ نجد أن محصول البلح والتمور كان هو المحصول الوحيد الذي ساهم بنسبة معتبرة في سد الاحتياجات المحلية (٨٧ بالمئة) تليه مجموعة الألبان ومنتجاتها التي سدت ٦٢,٥ بالمئة من الاحتياجات المحلية. أما محاصيل الحبوب التي استحوذت على ١٦ بالمئة من المساحة المزروعة، فقد كانت مساهمتها في سد الاحتياجات المحلية ٨,٤ بالمئة فقط، ومحاصيل الخضروات التي استحوذت على ثلث المساحة المزروعة، كانت مساهمتها ٤٢ بالمئة بحسب تقدير وزارة الزراعة. وجدير بالذكر أن تقديرات الوزارة تتم في العادة على أساس تقدير إنتاج الحقول المزروعة

---

(١٠) قطر، إدارة البحوث الزراعية والمائية، التقرير السنوي للمياه الجوفية لعام ١٩٨٩/ ١٩٩٠، ص ٨٢.

(١١) قطر، وزارة البلدية والزراعة، الإحصاء الزراعي، ١٩٩٢ (الدوحة: [الوزارة]، ١٩٩٤).

قبل حصدها أو قبل جني الثمار، وهذا تقدير جزافي لا يعبّر عن الواقع. وفي ما يتعلق باللحوم الحمراء، فقد غطى الإنتاج المحلي ١٢,٣ بالمئة من الاحتياجات المحلية فقط[١٢]. وهناك العديد من المحاصيل والمنتجات الزراعية التي لا تغطي الزراعة نسبة تذكر من الاحتياجات المحلية لها. هذا بالطبع إلى جانب احتياجات الزراعة كافة من البذور والمبيدات والأسمدة وشتلات النخيل التي تستورد احتياجاتها كافة من الخارج. ولذلك فإن شعار الأمن الغذائي والاكتفاء الذاتي يصعب تحقيقه، اعتماداً على موارد قطر الزراعية المتواضعة، وإنما الطريق الوحيد إليه يكون فقط من خلال التكامل العربي، والاندماج الإقليمي المدعوم بسياسات زراعية ملائمة ونظم وحوافز زراعية إيجابية.

وجدير بالتأكيد أن زيادة المساحة المزروعة كانت على حساب استنزاف المياه الجوفية وزيادة نسبة ملوحتها. فقد ارتفعت كمية تقديرات المحاصيل الزراعية بنسبة ٨٥ بالمئة في عام ١٩٩٠ مقارنة بعام ١٩٨٠، مقابل ارتفاع استهلاك المياه الجوفية بالنسبة نفسها (٨٤,٤ بالمئة) في الفترة نفسها. كما أن الزيادة في كمية المحاصيل الزراعية، والتوسع في زراعة بعضها كان بفضل الدعم الحكومي في حقب الوفرة واليسر. ولم يكن التوسع في بعض المحاصيل، مثل الحبوب وأشجار الفاكهة، باستثناء النخيل، عائداً لجدواها الاقتصادية. ومن هنا فإن تراجع بعض المحاصيل الزراعية من الممكن توقعه في ضوء تراجع الدعم الحكومي للزراعة.

وعلى سبيل المثال، تراجعت ميزانية وزارة الزراعة والصناعة قبل إلحاق أنشطتها الزراعية بوزارة الشؤون البلدية إلى ٤٢ مليون ريال عام ١٩٨٩ ـ ١٩٩٠ مقارنة بنحو ٦٩ مليون ريال في عام ١٤٠١هـ/ ١٩٨١م. وقد كان انخفاض مخصصات الباب الثاني الذي يستخدم لدعم البذور والمبيدات والمدخلات الزراعية كبيراً جداً، هبط إلى نحو ١٥ مليون ريال فقط بعد أن كان نحو ٣٣ مليون ريال[١٣]. وقد أدى تراجع الدعم الحكومي للزراعة في الوقت الحاضر إلى تحول كثير من المزارع المنتجة إلى بساتين نزهة ومنتجعات راحة. ولعل هذا التحول يتماشى مع تحول اهتمام الحكومة عن الزراعة، وإلغاء وزارة الزراعة وإلحاق نشاطها بوزارة الشؤون البلدية التي لا تتفق ونشاطات قطاعات الإنتاج الزراعي

---

(١٢) المصدر نفسه.

(١٣) قطر، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية، ١٩٩٠، ص ٤٢١.

والثروة الحيوانية والثروة السمكية ذات الطبيعة الإنتاجية، مع طبيعة نشاطات وزارة الشؤون البلدية التجميلية.

وإذا كان تراجع الإنتاج الزراعي متوقعاً، بسبب عدم جدوى زراعة الكثير من المحاصيل الزراعية التي تمت زراعتها في الماضي بفضل الدعم الحكومي، فإن تراجع عدد المزارع أو تراجع المساحة الخضراء غير متوقع، حيث تنتقل بقية المزارع المنتجة إلى الراغبين في امتلاك بساتين نزهة. وبذلك فإن مشكلة المياه الجوفية التي تفاقمت حدتها في عقد الثمانينيات لن تكون أقل حدة في المستقبل. فكمية المياه التي يتم سحبها حالياً من خزانات المياه الجوفية في أنحاء قطر تقدر بنحو ٢٠٠ مليون متر مكعب سنوياً. ومتوسط تغذية خزانات المياه الجوفية من مياه الأمطار ومن مرتجعات الري خلال الفترة ١٩٧١ ـ ١٩٧٢/١٩٨٩ ـ ١٩٩٠ قدرت بنحو ٥٠ مليون متر مكعب سنوياً. وقد أدى اختلال ميزان المياه الجوفية والسحب منها بمعدلات غير آمنة تفوق متوسط معدلات تغذيتها، إلى تراكم عجز إجمالي خلال عقدين من الزمن بلغ ٥٨٧ مليون متر مكعب في نهاية عام ١٩٨٩ ـ ١٩٩٠[١٤]. وتشير عمليات الرصد التي تمت على مخزون المياه الجوفية من قبل وزارة الزراعة أن مستوى منسوب المياه في مخزون المياه الجوفية انخفض بنسبة ٣ بالمئة كل عام، وكذلك ارتفعت نسبة ملوحة المياه ٥ بالمئة سنوياً في الفترة ١٩٧٢ ـ ١٩٨٠[١٥]. وهنا يكمن خطر استمرار السياسة الزراعية الراهنة، وتبرز أهمية وضع استراتيجيا للمياه تفرض على الجهات المسؤولة عن الزراعة أن تخفض تدريجياً معدلات المياه المسموح بسحبها من المياه الجوفية بمعدل السحب الآمن الذي يجب تحديده اليوم، في ضوء حالة تدهور نوعية المياه الجوفية ونقص مخزونها.

وعلى الجهات الزراعية أن تتخذ تدريجياً الإجراءات كافة التي تشجع ملاك المزارع على تحويلها إلى مزارع منتجة، تقوم بزراعة محاصيل مجدية. كما إن على الجهات الحكومية العمل على تشجيع توظيف أساليب ري تعمل على ترشيد استخدام المياه. وعليها أيضاً توجيه استخدام الموارد الزراعية إلى أفضل مجالات الإنتاج الزراعي القادر في المدى البعيد على الاستمرار من دون دعم من الحكومة،

---

(١٤) قطر، إدارة البحوث الزراعية والمائية، التقرير السنوي للمياه الجوفية لعام ١٩٨٩/١٩٩٠، ص ٨٢.

(١٥) المصدر نفسه، ص ٨٧.

ومن دون هدر للمياه الجوفية. وفي اعتقادي أن السبيل لتحقيق هذه الاستراتيجية المائية والوصول إلى هذه الأهداف الزراعية ممكن من الناحية العقلية. هذا بالطبع إذا طبقت سياسة زراعية شاملة، وظهر نظام حوافز إيجابية، وتمّ توجيه الموارد الزراعية الشحيحة إلى أفضل الاستخدامات المتاحة، في ضوء المحافظة على ميزان المياه الجوفية. وهذا يتطلب إرادة تنفيذ تلتزم بوضع سياسة زراعية ذات أهداف كمية ونوعية من الممكن قياسها وتقييمها. كما تلتزم بوضع تلك السياسة موضع التطبيق تجاه الجميع من دون تردد أو استثناء.

الفصل الثامن

الموارد البحرية

تتمتع قطر بسواحل بحرية طويلة نسبياً، باعتبارها شبه جزيرة تحيط بها المياه من ثلاث جهات. وإضافة إلى ذلك، فإن سواحل قطر الشرقية يتوفر لها امتداد إلى المياه الواسعة العميقة في الخليج. ومن هنا فإن قطر تتوفر لها موارد بحرية كبيرة تتمثل في الثروة السمكية اليوم، كما تمثلت في حقول محار اللؤلؤ بالأمس. وإذا أخذنا في الاعتبار قلة عدد السكان، فإن قطر تتوفر لها نسبياً موارد بحرية، لا تتوفر لأي بلد آخر في المنطقة. ويحسن بقطر الإنتباه إلى أهمية مواردها البحرية، والعمل على تنميتها واستغلالها الاستغلال الأمثل. كما إن عليها أن تجهد نفسها في المحافظة على هذه الموارد متجددة نامية محمية من مصادر التلوث المحلي والإقليمي.

وتتمثل الموارد البحرية لقطر في الأسماك وبقية الأحياء البحرية، بما في ذلك حقول المحار التي لم يتم الالتفات إليها بعد، على الرغم من أهميتها الاقتصادية والبيئية الكبرى، وكذلك مياه البحر باعتبارها مصدراً لتحلية المياه المكررة ومياه التبريد المستخدمة في الصناعة، فضلاً عن السواحل القطرية التي من الممكن أن تكون مصدراً مهماً للسياحة والترفيه، إلى جانب إمكانية استخلاص عدد من الأملاح وغيرها من كنوز البحر التي من الممكن استخراجها وتصنيعها. فالبحر نعمة من الله عزّ وجل يجب حمايتها من مصادر التلوث والفساد، والمحافظة على الموارد البحرية متجددة نامية معطاء في الحاضر والمستقبل، وإذا كان البحر في الماضي هو أحد العوامل الرئيسية في نشأة المجتمع القطري[1]، فإن أهمية البحر في

(١) انظر: «أولاً: نشأة المجتمع القطري،» ضمن الفصل العاشر من هذا الكتاب.

المستقبل سوف تكون أهم دعائم استمرار المجتمع القطري بعد نضوب النفط.

أولاً: أهمية الموارد البحرية

وغني عن القول إن موارد قطر البحرية هي جزء لا يتجزأ من موارد الخليج العربي عامة، ولا يمكن فصلها عند التحذير من التلوث، وعند التفكير في تنمية الموارد البحرية وإدارة عملية استغلالها، ولا سيما عند الحديث عن الثروة السمكية والنظام البيئي المتعلق بها. وإنطلاقاً من هذا الإدراك تعاونت دول الخليج خلال النصف الثاني من السبعينيات مع إحدى منظمات الأمم المتحدة في مشروع مسح المصايد في الخليج وتنميتها.

وتبين من هذا المسح الإقليمي الوحيد(٢) أن إمكانية المصيد سنوياً في نهاية السبعينيات من الخليج أكبر بكثير من كمية المصيد فعلياً، وأن هناك فرصاً لزيادة الإنتاج وسد حاجة الاستهلاك المحلي وتوفير فائض للتصدير. هذا إلى جانب إمكانية إقامة صناعة علف حيواني على مصيد الأسماك والأحياء غير التجارية. ويقدر التقرير النهائي الصادر عن المشروع في عام ١٩٨٠، كمية المصيد المحتملة من الأسماك القاعية (demercal) بنحو ٣٠٠ ألف طن سنوياً، منها ١٨٠ ألف طن من فصائل ذات قيمة تجارية. وجدير بالذكر أن كمية المصيد سنوياً في الفترة ١٩٧٦ ـ ١٩٧٨، قُدرت إجمالياً بنحو ٦٨ ألف طن فقط، منها نحو ١٠ آلاف طن جمبري و١٠ آلاف طن من الأسماك التي لا تتوفر لها سوق محلية. وبذلك فإن الأسماك القاعية التي بالإمكان إضافتها إلى كمية الصيد السنوي تقدر بنحو ١٢٠ ألف طن من الأصناف التجارية، منها ١٣,٥ ألف طن فقط في خليج عمان. أما الفائض من جميع الأصناف، فإنه يقدر بنحو ٢٣٠ ألف من الأسماك القاعية(٣).

ويقدر التقرير كمية الصيد من الأسماك السبّاحة (السطحية) (pelagic) الكبيرة ذات القيمة الاقتصادية، مثل الكنعد وغيرها، بنحو ٢٠ ألف طن سنوياً، كما تقدر إمكانية الصيد المحتمل بنحو الضعف. أما بالنسبة إلى الأسماك السبّاحة الصغيرة،

---

(٢) Food and Agriculture Organization (FAO), ««Fishery Survey and Development Project» Bahrain, Iran, Iraq, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi Arabia and United Arab Emirates,» (Rome: FAO, 1980).

(٣) المصدر نفسه، ص ١٧ ـ ٢١.

فإن المسح يقدر إمكانية الصيد المحتمل منها بنحو ٤٠٠ ألف طن سنوياً، منها نحو ٦٠ بالمئة من أسماك السردين. ويقدر التقرير توزيع هذه الكمية على الوجه التالي: ١١٠ آلاف طن في شمال الخليج، ٢٥٠ ألف طن في جنوب الخليج، ١٥ ألف طن في خليج عُمان. ويرجح التقرير أن الكمية المصادة سنوياً تبلغ عشرة آلاف طن أو أكثر قليلاً. وبذلك فإن الفائض من السردين يفوق ٢٠٠ ألف طن، وقد يصل إلى ٤٠٠ ألف طن سنوياً. وإضافة إلى ذلك، هناك الأسماك السابحة في منتصف الأعماق (mesopleagic) التي توجد في منتصف البحار وعند المنحدرات القارية. وهذه الثروة لا يستفاد منها حالياً ولا يعرف الكثير عن تكاثرها وطرق صيدها والاستفادة منها. وقد بدأت هذه الأنواع تظهر في الإحصاءات السمكية لعدد صغير من الدول. وتقدر إمكانية الصيد من هذه الأسماك في الخليج العربي بكميات كبيرة تتراوح بين عدة مئات الآلاف من الأطنان إلى مليوني طن سنوياً[(٤)].

ويخلص التقرير الذي شاركت فيه كل الدول المطلة على الخليج، وقامت به منظمة الفاو، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إلى أن إمكانيات الصيد في نهاية الثمانينيات من مياه الخليج تفوق كثيراً كمية المصيد. ويوصي التقرير بتنمية المصايد وتطوير صناعة الصيد لسد حاجة المنطقة من الأسماك التجارية، والاستفادة بغير ذلك من الأصناف في تصنيع العلف الحيواني. هذا بالإضافة إلى تصدير الفائض. ويؤكد التقرير الذي صدر عام ١٩٨٠ على أهمية التعاون الإقليمي في جهود تنمية المصايد وجهود استغلال الثروة السمكية وحماية البيئة البحرية من التلوث.

وفي ضوء هذا المسح الإقليمي، وبناء على بحوث جزئية أخرى، تمّ تقدير مخزون الثروة السمكية في قطر في منتصف الثمانينيات في كتاب **المصايد القطرية**[(٥)]. ويذكر الكتاب أن هناك أربعة أنواع أساسية للثروة البحرية الاقتصادية في قطر: **أولها**، أسماك قاعية. **ثانيها**: أسماك سطحية سبّاحة. **ثالثها**: قشريات ولافقاريات، منها المحار. **رابعها**: أعشاب بحرية ذات قيمة اقتصادية.

وتفيد الدراسة أن هناك نحو ١٥٠ نوعاً مختلفاً من الأسماك، تنتمي إلى ٥٤

(٤) المصدر نفسه، ص ١٧ ـ ٢١.

(٥) محمد إبراهيم وسيفابرينام، **المصايد القطرية** (الدوحة: مركز البحوث العلمية والتطبيقية، ١٩٨٤)، ص ٤٣ ـ ٧٤.

عائلة مختلفة. من هذه الأنواع ١١٠ من الأسماك العظمية وسبعة من الأسماك الغضروفية تعيش جميعها في القاع أو بالقرب منه. وتتركز الأسماك القاعية في الكنتور الرابع الذي يمتد مقابل منطقة رأس لفان والخور. وكذلك في الكنتور الثاني مقابل شمال شرق قطر، ولكن بكثافة أقل. وتقدر الدراسة الأسماك القاعية التي بالإمكان صيدها في قطر، من دون أن يضر ذلك بمخزونها الدائم بنحو ١٤ ألف طن سنوياً من الأسماك ذات القيمة التجارية. هذا بالإضافة إلى ألفي طن سنوياً من الأسماك المصاحبة الأخرى التي بالإمكان الاستفادة من تصنيعها.

أما الأسماك السبّاحة، فإن أهمها ٢٣ نوعاً، منها أربعة غضروفية، أصغرها أسماك السردين الذي لا يتم صيدها في قطر، والكنعد أكبر الأسماك السبّاحة وأهمها من حيث القيمة السوقية. وتتركز الأسماك السبّاحة أيضاً في الكنتور الرابع مقابل رأس لفان ومنطقة الخور. ويتراوح معدل الصيد الآمن من الأسماك الصغيرة، وأهمها السردين، بين ٢٠ ـ ٢٥ ألف طن سنوياً. وجدير بالذكر أن صناعة الصيد في قطر غير مهيأة لصيد السردين، وما يصاد منها بالصدفة يرمى في البحر. أما الكنعد فإنه نوع مهاجر يعبر مياه قطر خلال رحلة التكاثر ومراحل النمو، وتقدر الدراسة أنه من الممكن مضاعفة المصاد منه[٦].

وأهم القشريات الربيان. وقد تعرض الربيان إلى عاملين أثر في مخزونه: **أولهما**، الصيد منه بكميات كبيرة خلال عقد السبعينيات. **وثانيهما**، تعرض المرابي التي يعيش فيها الربيان بالقرب من مدينة الدوحة إلى تجريف التربة البحرية، وكذلك تناقص وصول المياه العذبة إلى الخلجان التي يتربى فيها الربيان. ويتركز الربيان في الكنتور الخامس المقابل لمدينة الدوحة، وتوجد أم الربيان أيضاً بكميات جيدة في شمال شرق قطر، وتقدر إمكانية الصيد منها بنحو ٥٠ طناً مقابل كمية المصيد الفعلي القدر بنحو ٧ أطنان سنوياً. وهناك مخزون من الحبار والقبقب (الكابوريا)، وغيرها من أنواع الأسماك، ومنها بقر البحر.

أما المحار، فإن المعلومات المتاحة حول حالته في الوقت الحاضر محدودة جداً. وأول جهد يبذل في هذا الصدد في قطر هو «مشروع محار اللؤلؤ» الذي يقوم به مركز البحوث العلمية والتطبيقية في جامعة قطر بالتعاون مع برنامج الأمم

(٦) المصدر نفسه، ص ٤٣ ـ ٧١.

المتحدة الإنمائي. وتشير نتائج الدراسة الاستكشافية للمرحلة الأولى من المشروع[٧] بأن حقول المحار المعروفة في مقابل الساحل الشرقي لقطر، والبالغة ١٣٠ حقل (هير)، في حالة جيدة بشكل عام، وذلك نتيجة الكفاءة العالية للمحار في امتصاص التلوث. ويؤكد التقرير على أهمية استخدام المحار «كمنظف بيولوجي للمياه، حيث إن للمحارة الواحدة القدرة على ترشيح ٤ لترات في كل ساعة». ويفيد التقرير أنه في ما عدا بعض الحقول القليلة المجاورة لمناطق التلوث الكثيف، فإن أغلب حقول المحار منتجة للمحار واللؤلؤ وتتمتع بعوامل النمو والتكاثر. كما تؤكد الدراسة المعملية للمادة الحية أن المحار ما زال بحالة جيدة، ومن الممكن استغلال لحمه بوصفه طعاماً. أما المناطق التي لم يعثر فيها على أثر المحار أو وجد المحار فيها ميتاً، أو أن كثافته متدنية جداً، فإنها المناطق المحيطة بجزيرة حالول والمناطق المواجهة للمنطقة الصناعية في أمسعيد، إضافة إلى حقول المحار القريبة من المناطق التي جرت فيها عمليات حفر وتجريف للتربة البحرية في رأس لفان وميناء الدوحة وسواحلها[٨]. وربما يعود ذلك إلى القضاء على الحشائش والطحالب التي يتغذّى عليها المحار.

ولعل هذه الدراسة المهمة حول محار اللؤلؤ تلفت النظر إلى الأهمية الاقتصادية والبيئية للمحار بشكل عام، ولمحار اللؤلؤ على وجه الخصوص، والذي نسجت حول نشاطاته الحياة الاقتصادية والاجتماعية لأهل المنطقة بشكل عام، ولأهل قطر بشكل خاص[٩].

وإلى جانب المحار ـ الذي نجهل الكثير عن أحواله اليوم ـ فإننا لا نكاد نعرف شيئاً عن أنواع الأعشاب البحرية ذات القيمة الاقتصادية وكمياتها، وكذلك لا نعرف أنواع وكمية نمو القواقع التي بالإمكان الاستفادة منها تجارياً. وليست هناك دراسة حول العلاقة بين المحافظة على الأعشاب البحرية والطحالب التي تعيش عليها، وأثر ذلك في نمو المحار أو إنتاجية اللؤلؤ على الرغم من أن الطحالب هي الغذاء الرئيسي للمحار.

---

(٧) سعد زكريا، «مشروع محار اللؤلؤ: ملخص نتائج الدراسة الاستكشافية للمرحلة الأولى،» (الدوحة: مركز البحوث العلمية والتطبيقية، ١٩٩٤).

(٨) المصدر نفسه.

(٩) انظر: «أولاً: نشأة المجتمع القطري،» ضمن الفصل العاشر من هذا الكتاب.

ثانياً: الوضع الراهن

في عام ١٩٩٣ قدرت قيمة المصيد المحلي في قطر من الأسماك بمبلغ ٦٣ مليون ريال، تمثل قيمة نحو ٧ آلاف طن، هي إجمالي المصيد المحلي من الأسماك. وقد غطى المصيد المحلي من الأسماك ٨٤,٥ بالمئة من احتياجات الاستهلاك المحلي، وتمّ استيراد الباقي لسد حاجة الاستهلاك المحلي البالغ ٨,٣ ألف طن في عام ١٩٩٣[١٠].

وتشير إحصاءات الثروة السمكية إلى أن الصيد في عام ١٩٩٣ قد تمّ من قِبَل أسطول المراكب الحرفية، وذلك بعد أن توقفت شركة قطر الوطنية للأسماك عن تشغيل مراكبها التي بلغت كمية مصيدها عام ١٩٩٠ نحو ٨٠٠ طن من إجمالي المصيد المحلي، البالغ نحو ٥٠٠٠ طن. وفي عام ١٩٩٢ بلغ عدد سفن الصيد ٤٦٣ سفينة وعدد الصيادين نحو ٣٠٠٠ صياد[١١].

ويتضح من المعلومات المتفرقة، والتناول غير الشامل وغير المنتظم للثروة السمكية، ولشؤون الموارد البحرية في قطر بشكل عام، أن الموارد البحرية لا تحظى بالاهتمام الذي تستحقه من حيث الدراسة والبحث والمسوحات الشاملة. كما إنها لا تلقى الاهتمام الكافي من حيث المحافظة على مخزون الثروة السمكية وتنميته، وحمايته من التلوث وأخطار تدمير البيئة البحرية. ويتبين ذلك من خلال محدودية الدور الفعلي الذي تقوم به إدارة الثروة السمكية، التي آلت إلى وزارة الشؤون البلدية التي تختلف اهتماماتها الخدمية عن اهتمامات الإدارة. كما أدى اختلاط دور إدارة الثروة السمكية الجوهري، الذي يجب أن يكون في المقام الأول حماية الثروة البحرية وتنميتها والمحافظة عليها من التلوث والتدمير، بمهمة صيد الأسماك وتسويقها من خلال شركة قطر لصيد الأسماك، إلى تعطيل فاعلية دور إدارة الثروة السمكية وتقليل أهميتها. فالإدارة اليوم ليست لديها القدرة على القيام بالدراسات والبحوث والمسوحات والمتابعة لأحوال الثروة السمكية ـ دع عنك الموارد البحرية ـ ورصد تأثيرات التلوث المحلي والإقليمي في النظام البيئي في المياه القطرية. كما إن الإدارة أيضاً ليست لديها السلطات الكافية لإيقاف الجهات الحكومية، وأهمها وزارة الشؤون البلدية، ووزارة الطاقة والصناعة عن الإضرار بالبيئة البحرية. فتلك

(١٠) قطر، إدارة الثروة السمكية، الإحصاء السمكي، ١٩٩٣ (الدوحة: [الإدارة]، ١٩٩٤)، ص ١٣.

(١١) المصدر نفسه، ص ٨ و١٥٦.

الجهات وغيرها من الجهات الحكومية لا تخضع لرقابة إدارة الثروة السمكية ولا لأية جهة حكومية أخرى، ولا تحتاج للحصول على ترخيص منها أو الحصول على موافقتها على ما ترى القيام به من مشروعات أو حفريات وتجريف للتربة البحرية. كما انه ليس من صلاحيات إدارة الثروة السمكية أن تلزمها بمستويات مكافحة التلوث البحري الواجب الالتزام بها.

ويلمس التقرير النهائي للجنة المشكلة بقرار مجلس الوزراء رقم (٣٣) لعام ١٩٩٣ لدراسة الإجراءات والاقتراحات الواجب اتخاذها للمحافظة على الثروة السمكية، يلمس بحذر وتحفظ شديدين أوجه القصور في المجالات التي شملتها اختصاصات اللجنة والمتمثلة في التالي:

١ ـ النظر في الموارد البحرية والطبيعية وتنميتها وحسن استغلالها. وقد أوصت اللجنة بثلاثة إجراءات تعبّر عن أوجه النقص التي تبينت لها من خلال استعراض الدراسات الجزئية المتاحة، إضافة إلى خبرات أعضاء اللجنة وانطباعاتهم:

أ ـ ضرورة دعم إدارة الثروة السمكية والأجهزة الأخرى المغنية بالتنفيذ، بالكوادر الفنية والإدارية.

ب ـ ضرورة التنسيق بين الجهات المعنية الموكل إليها تطبيق وتنفيذ القوانين والقرارات الصادرة بشأن الثروات المائية الحية.

ج ـ زيادة التوعية الإعلامية بما يحقق مشاركة المواطنين في المسؤولية عن التنمية والمحافظة على الثروة المائية الحية.

٢ ـ النظر في كيفية الاستفادة من الموارد البحرية من خلال تحديد مواسم الصيد ومواقع التكاثر وهجرتها والعمل على مسح مصادر الثروة البحرية.

وبعد المناقشة رأت اللجنة أن هناك فقراً في الدراسات الأساسية اللازمة لتقديم توصيات في هذا الصدد، وقد أوصت بإجراء عدد من الدراسات الأولية والمسحية التي لا يمكن من دونها وضع مقترحات موضوعية حول كيفية الاستفادة من الموارد البحرية.

٣ ـ تحديد الأجهزة والمعدات المسموح وغير المسموح باستخدامها في الصيد، وما لها من تأثير في الثروات المائية. وقد أوصت اللجنة بعدد من الإجراءات التنفيذية والتعديلات القانونية المستعجلة.

وفي ختام تقريرها، أكدت اللجنة ضرورة ترابط الدراسات للوصول إلى نتائج تفيد في عملية تقييم الاستفادة من الموارد البحرية الحية وتنظيمها. وكذلك

أكدت اللجنة ضرورة الإسراع بتشكيل لجنة فنية تنفيذية تضم في عضويتها ممثلين للجهات ذات الاختصاص بحماية البيئة البحرية وتنميتها، وذلك من أجل تنسيق الجهود وإحكام الرقابة من قبل الجهات المعنية بالثروات البحرية الحية.

ثالثاً: مخاطر التلوث الإقليمي

يتضح من عرضنا الموجز السابق أهمية الموارد البحرية وإمكانية زيادة الاستفادة منها في المستقبل. هذا إذا تمت في الوقت الحاضر حماية البيئة البحرية والمحافظة على الثروات البحرية وحسن إدارتها على المستوى المحلي، وفي إطار التعاون والتنسيق الإقليمي.

ومما يؤسف له حقاً أن حماية البيئة البحرية وتنمية الموارد البحرية وزيادة الاستفادة منها، لا تلقى الاهتمام الذي تستحقه على المستوى الوطني في دول المنطقة بشكل عام. وبالتالي فإن جهود التعاون والتنسيق على المستوى الإقليمي محدودة جداً، تغلب عليها الشكلية والآنية. لقد انصرف اهتمام أهل الخليج عن البحر بعد أن تحولوا عن صناعة الغوص. وتراجعت نتيجة ذلك الأعراف البحرية التي كان نموها عبر العصور ينسجم مع الاهتمام بالبحر والمحافظة على الموارد البحرية متجددة معطاء.

وقد تعرضت مياه الخليج إلى أضرار بالغة، بسبب التلوث بأشكاله كافة، وذلك نتيجة النشاطات المكثفة التي تجري على سواحل الخليج وفي مياهه، في غياب معايير محلية وإقليمية لحماية البيئة من التلوث. لقد أصبح الملوثون للبيئة، من صناعات نفطية والبلديات والصناعة عموماً والإنشاءات، يمارسون أنشطتهم من دون وجود جهات تخطيطية ورقابية وضبطية أخرى توجّه نشاطاتهم، وتضبطها وفق معايير حماية البيئة البحرية من التلوث. فكان خيار المنفذين دائماً لصالح تخفيض التكاليف التشغيلية لنشاطاتهم، بدلاً من الالتزام بحماية البيئة البحرية من التلوث، التي ليس هناك من يفرض متطلباتها عليهم تعبيراً عن رعاية المصالح العامة عبر الأجيال.

ومن المعلوم أن بيئة الخليج البحرية مضغوطة بطبيعتها، وحدية في مواردها. فمياه الخليج شبه مغلقة تغيّر نفسها كل خمسة أعوام. وهي بالتالي مياه راكدة ترتفع الحرارة والملوحة في معظمها بسبب المناخ ونتيجة ضحالتها بشكل عام. وتتصف قيعان الخليج بأنها قاحلة تقل فيها الشعاب، ومتطلبات الحياة البحرية الكثيفة.

ولذلك فإن بيئة الخليج البحرية حساسة تجاه التلوث، أكثر من غيرها من البحار والمحيطات العميقة المفتوحة. وقد تعرضت هذه البيئة الحساسة الحدية المضغوطة بطبيعتها إلى نشاطات بشرية وحركة بحرية كثيفة، في غياب معايير ملائمة، وإدارة حازمة لحماية البيئة البحرية من التلوث على المستويين المحلي والإقليمي(١٢).

وقد جاءت حرب الخليج الأولى في وقت بلغت فيه الضغوط على بيئة الخليج البحرية درجة عالية في نهاية السبعينيات، حين بلغت النشاطات عامة أعلى معدل لها. وقد لحقتها حرب الخليج الثانية، في وقت تشبع فيه قاع الخليج بالقطران وانتشرت بقع الزيت على سواحله، فأضرت حرب الخليج الثانية أبلغ الضرر بالموارد البحرية والنظم البيئية. وتراوحت توقعات البعثة التي قامت بمسح الخليج بعد الحرب، بين انعدام الحياة البحرية في الخليج وبين توقع تأثيرات مرحلية لا تؤدي إلى تدمير البيئة البحرية بالكامل، وإنما تقتصر تأثيراتها على المدى القصير والمتوسط، وذلك حتى تكتمل دورة تنظيف الخليج لنفسه واستبدال مياهه في غضون خمس سنوات. وكذلك يتم تعويض مخزون المناطق المتضررة من الأحياء المائية من فائض النمو في المناطق الأقل تضرراً(١٣).

وتبقى الحقيقة المرة على الرغم من هذه التطمينات، رهينة بالزمن. ولكن الشيء الأكيد أن البيئة البحرية تعرضت لتلوث نفطي غير مسبوق في التاريخ. وما زالت البيئة البحرية على المستويين المحلي والإقليمي تتعرض اليوم، إلى مصادر تلوث نفطي وغير نفطي، تنذر بتدمير عناصر البيئة البحرية وتخريب نظمها البيئية، والقضاء على الأحياء البحرية، والإضرار بالإمكانيات البحرية المختلفة. وإذا كانت مصادر التلوث الاستثنائية تتمثل في الحروب والانفجارات والحوادث التي تتعرض لها الناقلات ومحطات الإنتاج وأنابيب النقل، فإن هناك مصادر تلوث دائمة ومستمرة بسبب غياب معايير وضوابط بيئية رسمية يصعب التنصل منها على المستويين المحلي والإقليمي(١٤).

(١٢) Charles R. Sheppard, «Physical Environment of the Gulf Relevant to Marine Pollution,» *Marine Pollution Bulletin*, vol. 27 (1993), pp. 3 - 8.

(١٣) J. M. McGlade and A. R. Price, «Multi - Disciplinary Modelling: An Overview and Practical Implication for Gulf Governance of the Gulf Region,» *Marine Pollution Bulletin*, vol. 27 (1993), p. 27.

(١٤) A. R. G. Price and J. H. Robinson, «The 1991 Gulf War: Coastal and Marine Environmental Consequences,» *Marine Pollution Bulletin*, vol. 27 (1993).

ومن هذه المصادر الدائمة، التسرب النفطي المصاحب لإنتاج النفط وتكريره ونقله وتخزينه وشحنه. وكذلك التلوث نتيجة التخلص من المياه المصاحبة لإنتاج النفط والملوثة بالأسيد والكبريت وبقايا النفط. والتلوث الناتج من تفريغ ناقلات النفط لمياه الصابورة (الطعان) في مياه الخليج، والتي تقدر نسبتها بنحو نصف التسرب العادي من الزيت في مياه الخليج، وغير ذلك من مصادر التلوث النفطي الأقل أهمية. وفي عام ١٩٧٦ قدرت كميات النفط المتسرب إلى مياه الخليج بنحو ١٤٤ ألف طن أو نحو مليون برميل سنوياً[١٥].

وإضافة إلى هذا المستوى العالي من التسرب النفطي المستمر، فإن مياه الخليج تعرضت بسبب حرب الخليج الأولى والثانية إلى تسربات استثنائية ضخمة، من أكبرها تسرب حقل النيروز عام ١٩٨٢ الذي قدر بنحو ٦,٥ مليون برميل، وتسرب حرب الخليج الثانية عام ١٩٩١ الذي يتراوح تقديره ما بين ٦ ـ ١١ مليون برميل. وتُظهر الخرائط التي رسمتها البعثة التي مسحت الخليج بعد الحرب قاع الخليج عند الجرف القاري بين شمال قطر حتى مضيق هرمز، مغطى بالنفط الثقيل المترسب في قاعه[١٦]. وكذلك تفيد المعلومات أن قيعان السواحل الشمالية الغربية من الخليج والسواحل الراكدة والخلجان تغطيها طبقات من القار المترسب الذي يعلوه الرمل ويحجبه عن الأنظار.

رابعاً: مصادر التلوث المحلي

وإذا عدنا إلى التركيز على الموارد البحرية لقطر، نجد أنها تتأثر ـ من ناحية ـ بالتلوث الإقليمي الذي يمثل التلوث النفطي أهم مصادره. ومن ناحية أخرى، تتأثر بمصادر التلوث المحلي. وأهم مصادر التلوث المحلي في قطر[١٧]، إلى جانب التسرب النفطي الإقليمي والمحلي، تتمثل في ثلاثة مصادر رئيسية:

١ ـ عمليات الحفر ونقل التربة البحرية وتجريفها بهدف تعميق المياه الضحلة وشق القنوات الملاحية، وتكوين المراسي والجزر وزيادة رقعة اليابسة على حساب

(١٥) أسامة محمد طه أبو الذهب، رصد ومكافحة التلوث البحري بالنفط (الدوحة: مركز البحوث العلمية والتطبيقية، ١٩٩٤)، ص ٤٨ ـ ٦٤.

(١٦) Sheppard, «Physical Environment of the Gulf Relevant to Marine Pollution,» p. 5.

(١٧) Ossama Aboul Dahab, «State of Pollution along the Qatari Line,» (Doha: SARC, 1994), p. 57.

الخلجان والمرابي والسواحل الضحلة، وقد شهدت سواحل مدينة الدوحة ضرراً بالغاً من جراء تجريف التربة البحرية، وكان ذلك أحد الأسباب الرئيسية المؤثرة في تناقص مخزون الربيان بعد أن خربت مرابيه.

٢ ـ دفن وإلقاء النفايات الصلبة والمخلفات الصناعية والصحية ذات الإشعاع، ومياه الصرف الصحي والزراعي وغيرها من المخلفات والبقايا التي ترمى في البحر أو تدفن على سواحله أو قريبة من الساحل وتتسرب إلى مياهه عند تحللها. وقد كانت سواحل مدينة الدوحة الجنوبية عرضة لهذا النوع من التلوث بسبب وجود منطقة رمي المخلفات في بدع إبراهيم بجانب محطة أبو فنطاس لتكرير المياه. وتفيد إحدى الدراسات المهمة[١٨]، أن هذه المنطقة مصدر خطر للتلوث الذي قد يصيب المياه الساحلية المقابلة، بسبب ارتفاع نسبة المعادن وتسرب بقايا المبيدات والمواد الهيدروكربونية وتدميرها الحياة البحرية. هذا إضافة إلى تلوث السواحل وتعريض مصادر مياه التكرير في محطة أبو فنطاس لمخاطر التلوث المتسرب من المخلفات، والتي بلغ معدلها سنوياً أكثر من ٧٥٠ ألف طن سنوياً قبل أن يتوقف الرمي فيها عام ١٩٩٣. وجدير بالذكر أن شركة الوسائل الإدارية قد أشارت إلى هذه المشكلة في عام ١٩٧٧[١٩].

٣ ـ تلوث البحر نتيجة ارتفاع حرارته بسبب إعادة مياه التبريد الصناعية ساخنة إلى البحر. وكذلك إعادة مياه التبريد ملوثة بالمعادن والبتروكيماويات وغيرها من بقايا عمليات التصنيع. وتعاني المياه الإقليمية المقابلة للمنطقة الصناعية في أمسيعيد أشد المعاناة تبعات هذا المصدر الذي أدى إلى تدمير البيئة البحرية القريبة. كما قضى على بعض الشعاب المرجانية والحشائش البحرية وترسب في الأسماك وغيّر من مذاق بعضها. ويضاف إلى حرارة الماء تلوث مياه البحر بسبب الملوحة الناتجة من رمي المياه المكررة المالحة في مياه البحر القريبة من محطات التكرير.

ويبقى النفط من بين المصادر الإقليمية والمصادر المحلية هو العامل الرئيسي في التلوث البحري، ولا سيما في ساحل قطر الغربي والشمالي الغربي. أما في سواحل شرق قطر وجنوب شرقها، من شمال الدوحة حتى جنوب أمسيعيد، فإن مصادر التلوث غير النفطية، مثل تجريف التربة، وحركة البواخر وقوارب النزهة،

---

(١٨) Ossama Aboul Dahab, «Impact of Domestic Waste Landfill Site at Baida Ibrahim on the Surrounding Waters,» (Doha: SARC, 1993).

(١٩) انظر: «تقرير شركة الوسائل الإدارية،» ضمن الفصل التاسع من هذا الكتاب.

هذا بالإضافة إلى تجريف التربة البحرية، ومياه التبريد الصناعي وفضلات مياه التكرير، تمثل مصدر التلوث الرئيسي للبيئة البحرية الساحلية. ويبقى ساحل قطر الشمالي الشرقي، ولا سيما من رأس لفان حتى شمال الدوحة هو أفضل المناطق البحرية التي لم يضرها بعد التلوث النفطي، وذلك بسبب تيارات المياه واتجاهات الرياح، وحماية رأس لفان لما بعده من سواحل وخلجان وجزر تكثر فيها المرابي. وكذلك فإن هذه المنطقة لم تتأثر كثيراً في الماضي بعمليات تجريف التربة وملوثات الصناعات الثقيلة. أما في المستقبل فإن مياه هذه المنطقة، الغنية بالأحياء البحرية والتي ما زالت تزود قطر بأغلب احتياجاتها من الأسماك، عرضة لتلوث نفطي وصناعي وبشري يفوق ما تعرضت له المياه المقابلة للدوحة وأمسيعيد، وذلك عندما تبدأ المنطقة الصناعية في رأس لفان وميناؤها في العمل.

وتفيد دراسة حديثة حول حالة التلوث النفطي للسواحل القطرية أن حالة التلوث النفطي مختلفة بالنسبة إلى قطاعات الساحل القطري. وتظهر التحليلات أن أعلى مستوى للنفط الذائب والمتفتت يوجد في منطقة أمسيعيد، حيث يبلغ ٨,٥ ميكروغرام في اللتر، تليه منطقة الدوحة ٤,٦، ورويس ٤,٦، والزبارة ٤ ميكروغرام في اللتر. وأقل مستوى هو في شمال شرق قطر، حيث يبلغ في منطقة الفويرط ٢,٧، ومقابل دخان ٢,١ ميكروغرام في اللتر[٢٠].

وتشير الدراسة إلى أن الترسب النفطي في قاع المياه الضحلة الراكدة في غرب قطر وشمال غربها، قد أدى إلى تكوين طبقات مختلفة من القطران تغطيها الرمال. وقد أدت هذه الترسبات إلى الإضرار بالحياة البحرية. ويتضح أن التلوث في هذه المنطقة مصدره إقليمي أكثر منه محلياً. أما في شمال قطر، من رأس ركن حتى شمال الدوحة، فإن التسرب النفطي ليس كبيراً في الوقت الحاضر، بسبب تيارات البحر واتجاه الرياح الشمالية الغربية. وإن هذه المنطقة ما زالت أفضل المناطق من حيث خلوها من مصادر التلوث النفطي المحلي وابتعاد التلوث النفطي الإقليمي عنها إلى الجنوب والشرق. أما المنطقتان الشرقية والجنوبية، فإن مستوى التلوث النفطي فيهما أكبر، وتعود أسبابه إلى مصادر محلية، ولا سيما مقابل مدينة الدوحة ومصب النفط والمنطقة الصناعية في أمسيعيد.

---

(٢٠) Aboul Dahab, «State of Pollution along the Qatari Line».

القسم الثالث

الإدارة

الفصل التاسع

إدارة اليســـر

مقدمة: ظروف نشأة الإدارة الحكومية في قطر ومشكلاتها

تواجه الإدارة الحكومية في قطر تحديات تفوق قدرتها الراهنة على المواجهة، ويتطلب أمر مواجهتها إصلاحاً جذرياً يتعدى حدود الإدارة العامة. ولعل أبرز أوجه النقص في الإدارة العامة القطرية على المستوى الكلي، وعلى المستوى الجزئي ـ أجهزة الإدارة العامة التنفيذية ـ يتمثل في غياب السياسات العامة المحددة، كما يتمثل في ضعف القدرة على تحليل الخيارات العامة في مجال مسؤوليات كل منها. من هنا عجزت أجهزة الإدارة الحكومية عن القيام بواجب اقتراح السياسات العامة المتعلقة بها إلى مجلس الوزراء، وذلك من أجل إقرارها أو اقتراح سياسات بديلة منها. كما إن مجلس الوزراء لم يطالبها بالقيام بذلك، أو قام بوضع سياسات محددة لكل جهاز حكومي.

وقد كان غياب السياسات العامة المحددة لكل نطاق من نطاقات الإدارة العامة، وكل جهاز من أجهزتها التنفيذية ـ كما سيتضح في ما بعد ـ سبباً في تردّي الأداء الحكومي، وافتقاره إلى وضوح الأهداف العامة. كما انعكس أيضاً غياب السياسات العامة، ذات الأهداف الكمية والنوعية القابلة للقياس والتقييم، على عجز الإدارة الحكومية عن القيام بوظائف الإدارة المتعارف عليها، والتي تتمثل في القيام بالتخطيط والتنظيم والتوجيه والمراقبة. فقد كان من المتعذر على الإدارة الحكومية أن تقوم بهذه الوظائف الجوهرية في غياب سياسات عامة محددة، مطلوب تحقيقها في فترة زمنية معينة، وذلك بعد أن تتم مساندتها بالصلاحيات وبالإمكانيات والموارد اللازمة.

إن الإدارة الحكومية في قطر، بحكم نشأتها، لم تكن إدارة عامة بالمعنى الكامل، موكلاً إليها تحديد الخيارات العامة، واقتراح السياسات العامة. وإنما أريد لها أن تكون إدارة جزئية تنفيذية ثانوية، بغية تسيير ما يوكل إليها من أمور فقط. ولذلك نجد أن الإدارة الحكومية تنقصها روح المبادرة وتغلب عليها صفة المحافظة وتوجهات التوزيع، ويشدها الاهتمام بالتسيير، أكثر مما هي إدارة تغيير أو إدارة تنمية.

من هنا يحسن بنا أن نتعرف إلى الإدارة الحكومية كما هي، لا أن نقيمها كما كان يجب أن تكون. وعلينا من أجل ذلك أن نلقي نظرة على مسيرة الإدارة الحكومية في قطر عبر المراحل والحقب التي مرّت بها، لعلنا من خلال ذلك نصل إلى فهم أفضل لواقعها، ونتعرف إلى أسباب التباعد بين الواقع والطموح، كما نتوصل إلى تبين أوجه الضعف والخلل والقصور وأسباب العجز، وكذلك نلمس المشكلات الهيكلية التي تقف اليوم في طريق تحويل الإدارة الحكومية من إدارة تسيير إلى إدارة تنمية وتغيير. وسوف نستعرض نشأة الإدارة العامة في قطر والفترات والحقب التي مرت بها في النقاط التالية:

أولاً: نشأة الإدارة الحكومية.

ثانياً: فترة التأسيس.

ثالثاً: عهد الاستقلال.

رابعاً: التغيرات والمستجدات.

خامساً: دراسات الإصلاح الإداري.

سادساً: اندفاع إدارة اليسر وتداعياتها.

أولاً: نشأة الإدارة الحكومية الحديثة

كانت إدارة الشؤون العامة في الفترة التي سبقت تصدير النفط عام ١٩٤٩ في يد الحاكم مباشرة. كان الحاكم بنفسه يسير الأمور ويباشر الحكم من مجلسه، ويساعده في ذلك عدد قليل من الموظفين والوكلاء والفداوية. وكان يجمع بين السلطات ويباشرها بنفسه، من دون وجود فرق أو تمييز بين القرارات السياسية، والقرارات الإدارية. وبذلك كانت الإدارة القطرية إدارة تقليدية، ذات مستوى

الشكل رقم (٩ ـ ١)
الهيكل التنظيمي لحكومة قطر في منتصف الخمسينيات (ميلادي)

المصدر: علي خليفة الكواري، محمد الزبيدي ومحمد سعيد الهاجري، «تطور الإدارة في قطر ومشكلاتها،» ورقة قدّمت إلى: ندوة التضخم الوظيفي وأحداث الوظائف المنعقدة في معهد الإدارة العامة من ٢٦ ـ ٢٩ ربيع الثاني، ١٤٠٢هـ (الرياض: المعهد، ١٩٨٢م).

واحد، مهمتها تسيير الأمور والمحافظة على الوضع القائم، من دون أن يكون لها بُعد تنموي، واهتمام بالتغيير. لقد كانت السلطات كلها تتركز في يد الحاكم الذي يباشر تسيير الشؤون العامة بنفسه، يساعده القضاء الشرعي في نظر الأحوال الشخصية للمسلمين، ونظر الخصومات التي يحولها الحاكم إليه، وكذلك كان الحاكم يدير شؤون السياسة الخارجية وشؤون الدفاع في إطار معاهدة الحماية مع بريطانيا، ويدير الشؤون النفطية في ضوء اتفاقية امتياز النفط.

وفي ما عدا ذلك من اعتبارات، فإن سلطة الحاكم مطلقة ولا توجد فروق ظاهرة بين شخص الحاكم والشخصية المعنوية للدولة، وكذلك لا توجد فواصل بين الخزينة الخاصة للحاكم، والخزينة العامة للدولة[١]. وقد كان الحاكم على الرغم من سلطته المطلقة في الشؤون المحلية يحرص على التقاليد، ويراعي القيم والأعراف القبلية، ويحتفظ بعلاقات طيبة مع باقي أفراد أسرته ومع القبائل والعائلات القطرية.

وفي نهاية الأربعينيات أخذ الحاكم بالنصيحة البريطانية، وبدأ اعتباراً من عام ١٩٤٩، ينشئ نواة إدارة حكومية تحت إشراف مستشار انكليزي. وكان الهدف إنشاء إدارة شبيهة بالإدارة التي أنشأها المستشار بلغريف في البحرين. وتزامن إنشاء إدارة حكومية تحت إشراف مستشار إنكليزي مع اتفاق يقضي بفصل الخزينة الخاصة للحاكم عن الخزينة العامة للحكومة التي سوف يقوم بالتوقيع على حساباتها المستشار إلى جانب توقيع الحاكم. كما اتفق على تخصيص ربع عائدات النفط للحاكم، وثلاثة أرباعها للحكومة، يحتجز قسم منها لتكوين احتياطي عام، والباقي يخصص للنفقات العامة الجارية والرأسمالية. هذا إضافة إلى قيام الميزانية العامة للحكومة بتحمل مخصصات رواتب وخدمات بقية أفراد الأسرة الحاكمة (النفقات التحويلية)[٢].

واعتباراً من عام ١٩٤٩، بدأ المستشار بإنشاء إدارة حكومية تنفيذية، تقوم

(١) Jill Crystall, *Oil and Politics in the Gulf: Rulers and Merchants in Kuwait and Qatar*, Cambridge Middle East Library; 24 (Cambridge, Mass.: Cambridge University Press, 1990), pp. 112 - 171.

(٢) James Warren Cummins, «Report on the Accounting Establishment and Organization of Government of Qatar,» (Doha: 1955) (Typesecript), pp. 1 - 10.

بإدارة المرافق الحكومية الضرورية إلى جانب وظيفة الشؤون المالية والإدارية التي كان يزاولها المستشار بنفسه، حيث تمّ إنشاء قوة شرطة قطر عام ١٩٥٠. وفي عام ١٩٥١ أنشئت إدارة المعارف، وإدارة الهندسة المدنية، وإدارة الأعتدة الميكانيكية، وإدارة الخدمات الصحية. وبحلول عام ١٩٥٥، أخذ تنظيم الإدارة الحكومية التي يشرف عليها المستشار شكله، فأصبح يضم المستشارية التي تتبع لها إدارة الشؤون المالية وإدارة الشؤون الإدارية، إلى جانب إدارة المعارف، وإدارة الخدمات الصحية، وإدارة الكهرباء، وإدارة المياه، وإدارة الخدمات الهندسية، وإدارة الأعتدة الميكانيكية، إضافة إلى المحاكم العدلية وإدارة الجمارك وقوة شرطة قطر. وبقي القضاء الشرعي بعيداً عن إشراف المستشار، وتابعاً للحاكم مباشرة، مع بقية الشؤون العامة التي لم تنشأ لها إدارات حكومية تنفيذية (الشكل رقم (٩ ـ ١)). وجدير بالذكر أن جميع موظفي الحكومة في بداية عام ١٩٥٥ كان عددهم ١٧٨ موظفاً في جميع الإدارات الحكومية التي يشرف عليها المستشار(٣).

وإلى جانب إنشاء الإدارات الحكومية، صدر عن حاكم قطر مجموعة من القوانين والأوامر واللوائح بلغ عددها ست عشرة بحلول عام ١٩٥٦، تناولت شؤون الشرطة والجنسية والجوازات والمرور. كما تناولت تنظيم الشؤون الصحية والبلدية ورسوم الجمارك وضريبة الدخل على شركات النفط. وكان أهمها من الناحية الاجتماعية إعلان تحرير الرق عام ١٣٧١هـ/ ١٩٥١م. ومن الناحية السياسية، كان أهمها دستور مجلس بلدية الدوحة الذي صدر عام ١٩٥٦، ونص على انتخاب ثلثي أعضاء المجلس البلدي المكون من ٢٤ عضواً، إلا أن هذا الدستور لم يعمل به ولم تتم الدعوة إلى انتخاب المجلس البلدي.

ويلاحظ أن تنظيم هذه الفترة المبكرة كان يتم بشكل جزئي، وفي ضوء التراضي بين الحاكم والمستشار، ولم يكن هناك تصور متفق عليه لشكل التنظيم الحكومي وأهدافه وحدود السلطة التي يفوضها الحاكم له. لذلك تعرضت مسألة تفويض الصلاحيات لمستشار انكليزي للنقد، ولا سيما منذ عام ١٩٥٦. وقد كان أحد دواعي النقد هو ميل المستشار إلى تكوين احتياطيات مالية للحكومة، يتم

---

(٣) Ali Khalifa Al - Kuwari, *Oil Revenues in the Gulf Emirates: Patterns of Allocation and Impact on Economic Development*, edited by Howard Bowen - Jones (London: Bowker, 1978), p. 115.

إيداعها في إنكلترا، بدلاً من صرفها من خلال الميزانية من أجل زيادة المخصصات التحويلية، والتوسع في النفقات الجارية والرأسمالية. وكذلك كان الطابع الأجنبي للإدارة الحكومية واعتمادها على الموظفين الإنكليز والهنود ومخلفات الإدارة الإنكليزية في المستعمرات مصدر تذمر واستنكار. ونتيجة لعدم الرضا الذي اتسع نطاقه مع حرب السويس عام ١٩٥٦، أخذ تنظيم الإدارة الحكومية تحت إشراف المستشار يصل إلى طريق مسدود، وأخذت سلطة المستشار تضعف، وبدأ الحاكم يُشرك بعض أفراد أسرته في تسيير الإدارات والمصالح الحكومية إلى جانب المستشار والمديرين الإنكليز(٤).

ومع اقتراب عقد الخمسينيات على الانتهاء، أخذت الإدارة الحكومية التي أنشأها المستشار تفقد خصوصيتها، وتتحول إدارتها مباشرة إلى الحاكم، بعد أن أصبح منصب المستشار شاغراً، وأصبح الحاكم يساعده ابنه الشيخ أحمد وابن أخيه الشيخ خليفة بن حمد، يقومون مباشرة بتوجيه الإدارات الحكومية، ومعالجة تداعيات مشكلة تراجع عائدات النفط اعتباراً من عام ١٩٥٩، في وقت تزايد فيه الطلب على الإنفاق الحكومي.

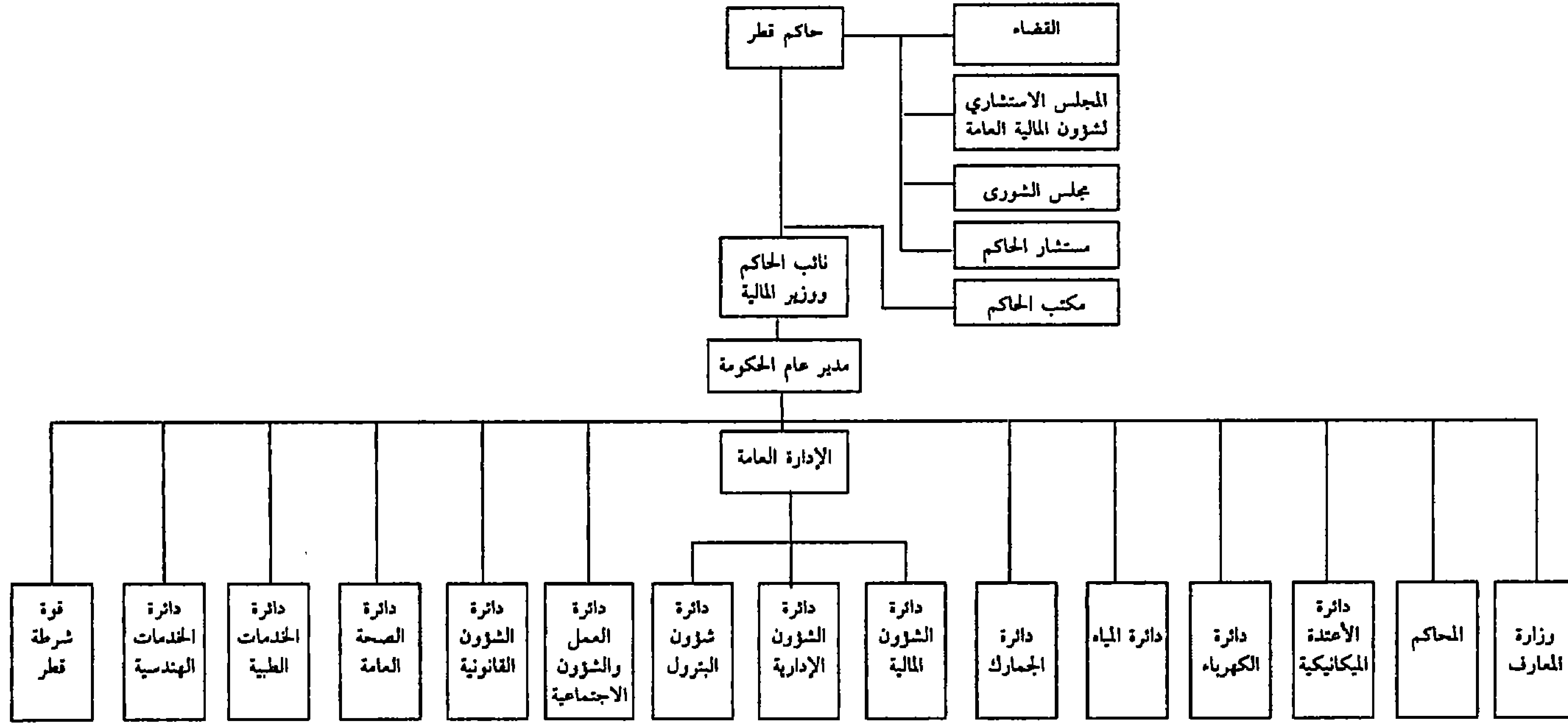
ثانياً: فترة التأسيس

وفي عام ١٩٦٠، دخلت الإدارة العامة في قطر حقبة جديدة، عندما تنحى الشيخ علي عن الحكم، وتولاه الشيخ أحمد بن علي، وأصدر مرسوماً في ٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦٠ بتعيين الشيخ خليفة بن حمد ولياً للعهد ونائباً للحاكم ووزيراً للمالية، كما أصدر في التاريخ نفسه مرسوماً بإنشاء المجلس الاستشاري لشؤون المالية العامة.

وتولى نائب الحاكم ووزير المالية الإشراف على الإدارات الحكومية، وأصبح شريكاً في ممارسة السلطات مع الحاكم، تتركز في يديهما الإدارة السياسية واتخاذ القرارات النهائية. وبعد فترة انتقالية أعيد تنظيم الإدارة الحكومية التي أنشأها المستشار. وصدر المرسوم رقم (١) لسنة ١٩٦٢ بتنظيم الإدارة العليا للإدارة الحكومية تحت رئاسة ولي العهد ونائب الحاكم، وعهد القانون لنائب الحاكم

(٤) Crystall, *Oil and Politics in the Gulf: Rulers and Merchants in Kuwait and Qatar*, pp. 124 - 147.

الشكل رقم (٩ ـ ٢)
الهيكل التنظيمي لحكومة قطر في أوائل الستينيات (١٩٦٢م)



المصدر: المصدر نفسه.

بالسلطات اللازمة لأداء مهماته. وكان من بين مهمات نائب الحاكم إعداد سياسة تقوم على أساس خطة شاملة تكفل أكبر قسط من النهوض الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والإداري. وتشير المذكرة التفسيرية للقانون رقم (١) لسنة ١٩٦٢ إلى أنه «لما كان من الضروري العناية كل العناية بمتابعة تنفيذ الخطة المشار إليها التي لم يسبق للحكومة أن أعدت مثلها من قبل (...) نصت الفقرة الأولى من المادة الأولى أيضاً على أن يقدم نائب الحاكم إلى الحاكم تقريراً سنوياً عن السياسة العامة الحكومية يشمل تفصيلاً، ملاحظاته ومقترحاته في ضوء تجربة تنفيذها في العام المنصرم»[٥].

وفي ضوء تعديلات القانون رقم (١) لسنة ١٩٦٢، أصبح نائب الحاكم على رأس الإدارة العليا للحكومة، وأصبحت الإدارة العامة تتكون من وزارة واحدة هي وزارة المعارف، وعدد من الإدارات الحكومية، منها الإدارة العامة المركزية التي حلت محل المستشارية، وتتبعها إدارة الشؤون المالية، وإدارة الشؤون الإدارية وأضيفت إليها إدارة شؤون البترول، وأصبح على رأسها مدير عام الحكومة الذي يتبع وظيفياً نائب الحاكم، ويتم تعيينه بقرار من نائب الحاكم بعد الحصول على موافقة الحاكم. وبالإضافة إلى الإدارات الحكومية التي أنشئت خلال الحقبة الأولى، تمّ كذلك إنشاء عدد من الإدارات الجديدة، تعبيراً عن اهتمامات الحكومة بعدد إضافي من المسؤوليات العامة. وتمثلت الإدارات الجديدة، بالإضافة إلى إدارة شؤون البترول، في دائرة العمل والعمال، وإدارة الشؤون القانونية، ودائرة الصحة العامة. وكان هناك عدد من الأقسام التي اختصت بالشؤون الاقتصادية والتجارية ضمن الإدارة العامة، وأهمها الشؤون الزراعية ومراقبة الشركات، ومكتب السجل التجاري (الشكل رقم (٩ ـ ٣)).

ويلاحظ أن أهداف إعادة التنظيم، كانت تتمثل في التمييز بين الإدارة السياسية التي يتولاها الحاكم وولي العهد نائب الحاكم ويعاونهما المجلس الاستشاري لشؤون المالية العامة، وبين الإدارة العامة التي يراسها نائب الحاكم ويشرف عليها من خلال مدير عام الحكومة وفق توجهات متفق عليها تتم متابعة تنفيذها من قبل الحاكم. هذا من ناحية. ومن ناحية ثانية، كان هدف إعادة التنظيم

---

(٥) قطر، إدارة الشؤون القانونية، مجموعة قوانين قطر، ١٩٦١ ـ ١٩٨٠ (الدوحة: [الإدارة، د.ت.])، ص ٣٨.

ضبط المالية العامة، في ضوء شحّ الموارد المتاحة للميزانية العامة في فترة العسر التي كانت تمر بها البلاد في مطلع الستينيات. وقد كان عبء المخصصات التحويلية (رواتب وخدمات الأسرة الحاكمة)، التي ترتبت خلال فترة اليسر السابقة، يثقل كاهل الميزانية العامة للحكومة، ويضغط على النفقات العامة الرأسمالية والجارية، هذا في وقت يتزايد فيه الطلب الاجتماعي على الخدمات العامة والرعاية الحكومية(٦).

وقد صاحب بداية هذه الفترة نمو الوعي الوطني والعمالي، وتزايدت الحاجة إلى تدخل الحكومة في إيجاد فرص العمل للقطريين بعد أن انتهت مرحلة الإنشاء والتشييد والحفر والتنقيب في الحقول البرية، وتوقفت شركة نفط قطر عن توظيف القطريين، بل بدأت بتسريح بعضهم. وقد كانت المطالب الوطنية والعمالية تدعو إلى ضبط مخصصات وخدمات الأسرة الحاكمة، التي كان لها أولوية في الإنفاق الحكومي، وكانت المطالب تنشد المساواة بشكل عام، والإصلاح. كما كانت ترتكز على المطالبة بإعادة النظر في نمط إعادة توزيع إيرادات النفط بما يحقق العدالة، ويؤدي إلى استثمارها في مجالات تنويع مصادر الدخل وتوفير فرص العمل. وقد وصلت تلك المطالب الشعبية إلى ذروتها في الربع الأول من عام ١٩٦٣، وأسفرت عن مواجهة مع الحكومة، أخذت شكل إضراب عام ومظاهرات دعماً لمطالب تضمنتها عريضة تمّ تقديمها إلى الحاكم في منتصف نيسان/ابريل ١٩٦٣. وقد وضعت الحكومة حداً لتلك الحركة عندما اعتقلت وأبعدت عدداً من المواطنين، وقطعت البعثات الدراسية عن عدد من الطلاب ومنعتهم من مزاولة العمل.

وقد أوضحت الحكومة بعد ذلك وجهة نظرها في الرد على تلك المطالب في «بيان إيضاحي لمنهاج العمل الشامل لتقدم البلاد» صدر في ٢٧/٥/١٩٦٣.

وجاء في مقدمة البيان على لسان الحاكم: «في يوم ٤ ذي الحجة ١٣٨٢ هجرية الموافق ٢٨ إبريل ١٩٦٣، أذعنا بياناً على الشعب القطري ذكرنا فيه، أن الوقت قد حان لبدء الخطوات التنظيمية لمنهاج العمل الشامل، الذي عقدنا العزم على تنفيذه، لإقامة صرح ذلك المجتمع الرفيع، الذي نصبو إليه جميعاً: مجتمع العدالة والمساواة والنظام والإنتاج»(٧).

---

(٦) Al - Kuwari, *Oil Revenues in the Gulf Emirates: Patterns of Allocation and Impact on Economic Development*, pp. 116 - 117.

(٧) قطر، إدارة الشؤون القانونية، المصدر نفسه، ص ٦١٤.

وأكد البيان في سياق ذكره الخطوات الإصلاحية القانون رقم (٨) لسنة ١٩٦٣ بإنشاء دائرة العمل والشؤون الاجتماعية، في إشارة إلى اهتمام الحكومة بالمساعدات الاجتماعية، وكذلك ذكر القانون رقم (٩) بتنظيم الضمان الاجتماعي. وذكر أن هذين القانونين منشوران في العدد نفسه من الجريدة الرسمية التي نشر فيها البيان. وأشار البيان أيضاً إلى القانون رقم (١١) لسنة ١٩٦٢ بإنشاء السجل التجاري، والقانون رقم (٤) لسنة ١٩٦٣ بإنشاء غرفة تجارة قطر باعتبارهما إصلاحات في ميدان الاقتصاد القومي والحدّ من منافسة التجار غير القطريين. وأكد البيان أهمية تكليف الحكومة لمؤسسة آرثر دي لتل بدراسة مصادر الثروة الطبيعية في البلاد، واستنباط أفضل الوسائل لاستثمار هذه المصادر، وذلك في إشارة إلى اهتمام الحكومة بالتنمية والاستثمار، وتنويع مصادر الدخل، وخلق فرص العمل لقوة العمل المواطنة. وقد كان من بين اقتراحات تقرير آرثر دي لتل الذي صدر في عام ١٩٦٣ توصية بإنشاء صناعة الاسمنت من أجل توفير فرص عمل للقطريين الذين سرحتهم شركة نفط قطر.

ونفى البيان ما جاءت به الإشاعات حول شؤون الجنسية وقواعد اكتسابها، ومرفق بريد قطر، وديوان التجار، وأشار إلى أن التجار أصحاب هذه الديون لم يلجأوا إلى الطرق المقررة لسداد ديونهم «ونحن على استعداد لسماع أي شكوى في هذا الشأن، وتسوية الديون الثابتة، ليرد إلى كل ذي حق حقه»[٨].

وأشار البيان إلى عدد من القوانين والمراسيم التي ضمها العدد نفسه من الجريدة الرسمية. وأكد أنها تتضمن تشريعات مهمة «تحقق جانباً هاماً جديداً من الإصلاحات التي تهدف من ورائها إلى إشاعة العدالة والمساواة بين الجميع»[٩]، منها القانون رقم (٧) لسنة ١٩٦٣ الذي يخفض «أسعار التيار الكهربائي من ست عشرة نيابيزة إلى ست». كما انخفض «سعر غالون الماء من أربع نيابيزة إلى نيابيزة واحدة». وأكد البيان أن القانون المذكور اعتنى «بتقرير مبدأ المساواة في هذا الشأن من دون أي تمييز»[١٠]. وكانت هذه إشارة إلى فرض رسوم الماء والكهرباء على أفراد الأسرة الحاكمة. وأكد البيان أيضاً المرسوم رقم (٣) لسنة ١٩٦٣ الذي يقرر مبدأ المساواة بين المواطنين من دون تمييز في شأن حقهم في العلاج في الخارج.

---

(٨) المصدر نفسه، ص ٦١٧.

(٩) المصدر نفسه، ص ٦١٧.

(١٠) المصدر نفسه، ص ٦١٧.

وأخيراً ذكر البيان، القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٦٣ الذي يقرر: «مبدأ المساواة بين المواطنين دون تمييز في ضرورة التزامهم جميعاً بالقواعد بصدد وضع لوحات الأرقام على سيارتهم»[١١].

وأشار البيان بشكل خاص إلى القانون رقم (١١) لسنة ١٩٦٣ بتنظيم بلدية قطر، والمرسوم رقم (٤) لسنة ١٩٦٣ الذي ينظم انتخاب أعضاء المجلس البلدي وتعيينهم. واعتبر القانون والمرسوم «خطوة أولى في سبيل إشراك ممثلي طوائف الشعب المختلفة في دراسة الشؤون العامة، والمداولة حول خير الوسائل لمعالجتها». وكذلك اعتبر أن مرسوم انتخاب المجلس البلدي وتعيين أعضائه يهدف إلى «تشكيل هيئة من الناخبين، وتدريب الشعب على انتخاب ممثلين له للتعبير عن اتجاهاته ورغباته بصدد المسائل العامة التي تتصل بالمرافق البلدية»[١٢].

وختم البيان توجهات الحكومة بتأكيده أن الخطوات الإصلاحية التي تنطوي عليها التشريعات والتدابير السالفة الذكر، خطوات ذات أهمية كبيرة «بيد أننا لا نعدها إلا باكورة للأعمال الإصلاحية الواسعة النطاق التي نعتزم تنفيذها إتماماً لمنهاج العمل الشامل لتحقيق ما نرجوه من تقدم لبلادنا».

وأكد البيان أن «في طليعة الأعمال الإصلاحية التي ندرس عناصرها من جميع الوجوه (. . .) إنشاء مجلس استشاري أعلى يمثل أهل الرأي في البلاد، ويختص بمناقشة المسائل الأساسية المتعلقة بالسياسة العامة للدولة، في أي ناحية من النواحي السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية، وتقديم توصيات بشأن إصدار القوانين واتخاذ التدابير الكفيلة بالمعاونة على نهوض البلاد، وبحث عرائض وشكاوى المواطنين وإبداء المشورة في مشروعات القوانين قبل إصدارها»[١٣].

وبصدور القانون رقم (١) لسنة ١٩٦٢ والقوانين والمراسيم المكملة له، وبإعلان الحاكم البيان الإيضاحي لمنهاج العمل الشامل لتقدم البلاد، والذي يعتبر بمثابة إعلان دستوري، انتقلت الإدارة العامة في قطر إلى مرحلة التأسيس، وأخذ تنظيم الإدارة الحكومية يتسع لمواجهة المسؤوليات والمهمات التي بدأت الحكومة تأخذها على عاتقها.

---

(١١) المصدر نفسه، ص ٦١٨.

(١٢) المصدر نفسه، ص ٦١٨.

(١٣) المصدر نفسه، ص ٦١٨ ـ ٦١٩.

ويلاحظ أن إعادة تنظيم الحكومة خلال هذه الفترة كان يقوم على تصور عام يغلب عليه الإخراج القانوني من دون أن تكون هناك خريطة تنظيمية أو توصيف واضح، مبني على تصور مسبق لوظيفة الإدارة العامة ومهمة كل جهاز من أجهزتها في أداء تلك الوظيفة، بما يضمن قيام التنظيم بكامل وظائف الإدارة العامة المتمثلة في التخطيط والتنظيم والتوجيه والمتابعة من أجل رعاية المصلحة العامة وحمايتها. ولذلك طغت على الجهاز الحكومي ضرورات التسيير، على حساب أهمية الالتفات إلى تحليل الخيارات العامة، والقيام بالتخطيط في ضوء سياسات عامة يتم الإفصاح عنها وإعلانها بشكل دوري منتظم. وكذلك تركزت مهمة التوجيه في قمة الهرم الإداري، ولم تكن هناك أجهزة مهنية مختصة بالتنظيم والمتابعة والرقابة وتقييم الأداء. ولذلك كان الاهتمام كله يتركز على التنفيذ، من دون مناقشة أو نقد للسياسات العامة أو تقييم لكفاءة الإدارة الحكومية أو تقويم لأدائها.

وفي ضوء هذا الواقع، أخذت الإدارة الحكومية تنمو أفقياً وتتكاثر أجهزتها التنفيذية. وفي نهاية عام ١٩٦٩، قبل صدور النظام الأساسي وتشكيل مجلس الوزراء تمهيداً لمرحلة الاستقلال، بلغ عدد الإدارات الحكومية ٢٦ إدارة مستقلة، إضافة إلى وزارة المعارف، وخمس إدارات تابعة للإدارة العامة المركزية التي يرأسها مدير عام الحكومة. وكانت جميعها تحت الإدارة المباشرة لولي العهد ونائب الحاكم ووزير المالية الذي ترجع إليه مباشرة مسؤولية الإشراف المباشر على هذه الأجهزة وترفع إليه تقاريرها. وجدير بالذكر أن نطاق إشراف نائب الحاكم خلال هذه الفترة ارتفع من ١٥ جهازاً حكومياً في عام ١٩٦٢ إلى أكثر من الضعف في عام ١٩٦٩ (انظر الشكل رقم (٩ ـ ٣)). وجدير بالملاحظة أن اتساع نطاق الإشراف ومركزية اتخاذ القرار ـ اللذين ترسخا خلال فترة التأسيس هذه ـ يعتبران من أخطر أساليب الإدارة القطرية، وقد كان لهما تأثير سلبي معطل عندما اتسع نطاق الإدارة الحكومية في فترات الطفرات النفطية. لقد كان جل الاهتمام ـ نتيجة اتساع نطاق الإشراف ـ ينصرف إلى التسيير على حساب رسم السياسات والتخطيط والمتابعة. ومما يؤسف له أن هذا النمط من الإدارة أصبح تقليداً يصعب الفكاك منه، ليس في المستويات السياسية فحسب، بل في المستويات الإدارية كافة.

ويلاحظ أن اهتمام الحكومة خلال هذه الفترة انصب على استكمال الإدارات الحكومية التنفيذية في مجال الخدمات الاجتماعية والإسكان والعمل، وفي مجال المواصلات، وفي مجال الخدمات الحكومية المساندة، ومجال الشؤون التجارية ومجال

الإعلام. ولم تحظ مجالات التخطيط والإحصاء والمعلومات والقطاعات الإنتاجية وأجهزة التمويل التنموي بالاهتمام نفسه. وإن كانت الحكومة اهتمت مباشرة بالاستثمار في مشروعات عامة ومختلطة مالية وصناعة محلية، ولكنها لم تنشئ إدارة للصناعة أو للثروة السمكية، ولم تؤسس بنوكاً تنموية، ولا هي أنشأت مؤسسات وشركات لإدارة استثمارات الاحتياطي العام للدولة الذي ظل على الدوام مسألة يحيط بها الغموض.

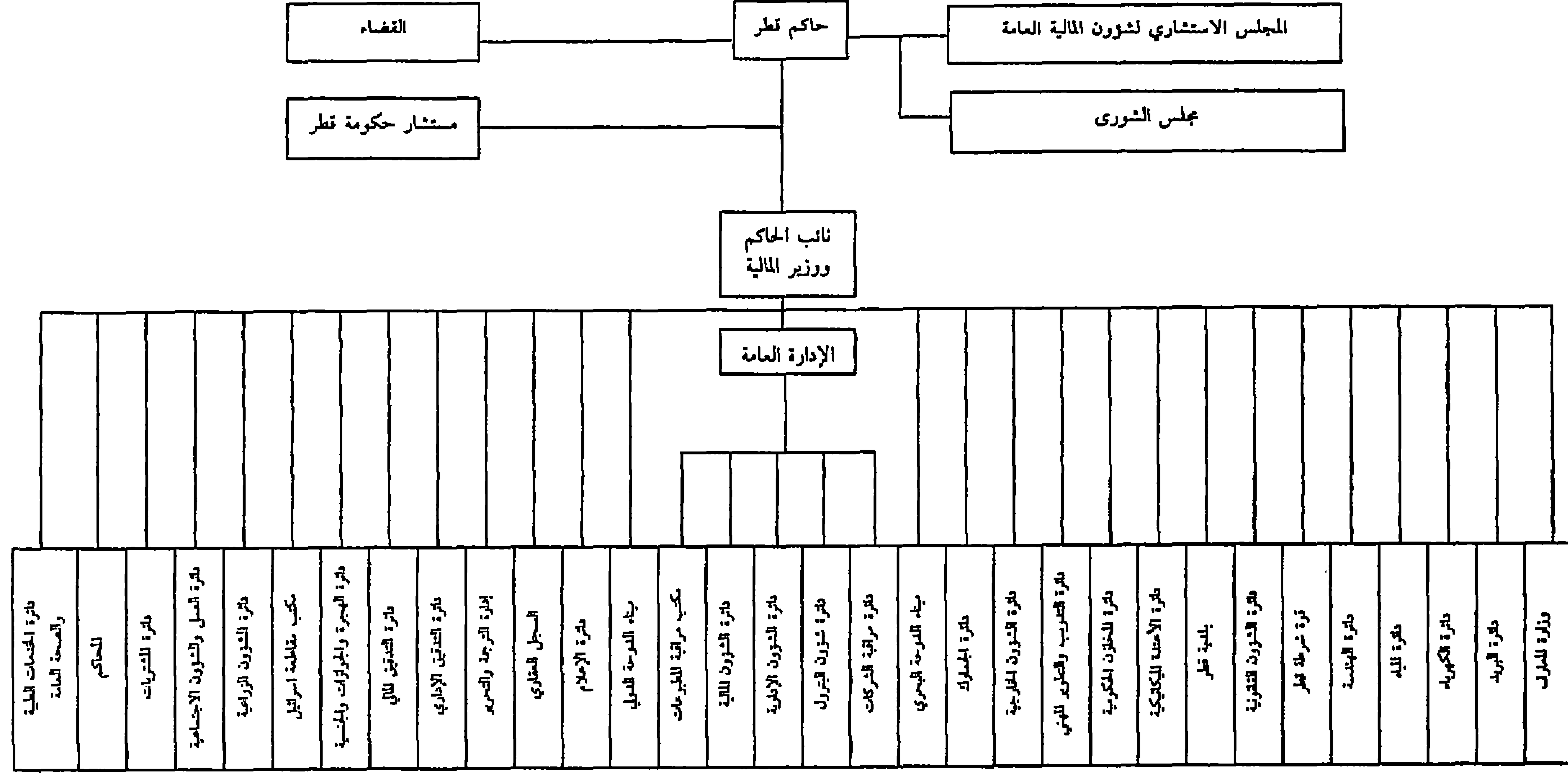
أما جانب الإدارة السياسية، فإنه لم يشهد تغييراً، كما إن المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة التي وعد بها البيان الإيضاحي لم توضع موضع التطبيق. فانتخابات المجلس البلدي لم تجر، ومجلس الشورى لم يزاول صلاحياته، ولم يُدْعَ إلى الانعقاد، على الرغم من تشكيله بالكامل من أفراد الأسرة الحاكمة. واستمرت السلطات في يد الحاكم وولي العهد نائب الحاكم، الذي يرأس الإدارة الحكومية ويسيّر شؤونها بالاتفاق مع الحاكم. كما بقيت السياسات العامة غير موثقة ولا يتم تحديدها أو الإفصاح عن أهدافها بشكل دوري منتظم وفقاً لما تمّ تأكيده في بداية هذه المرحلة. كذلك استمرت الحسابات الختامية للميزانية غير معلنة والقرارات المتعلقة بتخصيص المالية العامة لا تخضع لمعايير الجدوى من الإنفاق، وإنما تتم وفق اعتبارات تقليدية وترتيبات مسبقة.

ويجدر بنا أن نشير إلى تأثيرات إيجابية حققتها الإدارة العامة خلال هذه الفترة في مجال تخصيص الإيرادات العامة. أهمها أن مخصصات الحاكم من عائدات النفط لم تطل عائدات نفط الحقول البحرية (شركة شل)، وإنما بقيت تحتسب على ربع عائدات نفط الحقول البرية فقط. ولذلك انخفض إجمالي نصيب الحاكم والأسرة الحاكمة من عائدات النفط من نحو ٤٠ بالمئة عام ١٩٦٦ إلى ٣١ بالمئة عام ١٩٧٠. وقد أتاح هذا التدبير للحكومة فرصة زيادة المخصصات المالية لمشروعات البنية الأساسية من ٢٦ مليون ريال عام ١٩٦٦ إلى ١١١ مليون ريال عام ١٩٧٠. وكذلك زادت مخصصات الخدمات الاجتماعية من ٥٠ مليون ريال عام ١٩٦٦ إلى ٩٣ مليون ريال عام ١٩٧٠[١٤].

(١٤) Al - Kuwari, Ibid., p. 131.

الشكل رقم (٩ ـ ٣)

الهيكل التنظيمي في أواخر الستينيات (نهاية ١٩٦٩م)



المصدر: المصدر نفسه.

ثالثاً: عهد الاستقلال

وفي عام ١٩٧٠، واستعداداً لاستقلال قطر وانتهاء العمل بمعاهدة الحماية، حدثت تعديلات في شكل الإدارة الحكومية، وفي نطاق مسؤولياتها. وكان أبرز ذلك تعديلان: **أولهما**، صدور النظام الأساسي الموقت. **وثانيهما**، تجميع الإدارات الحكومية تحت مسميات «الوزارات» التي يتكون منها مجلس الوزراء.

١ ـ النظام الأساسي الموقت

جاء في مقدمة النظام: «. . . أخذاً بسنة التطور، رئي من الخير إصدار هذا النظام الأساسي المؤقت (. . .) فيمنح المواطنين مزيداً من الحريات السياسية وضمانات العدالة والمساواة في شتى الميادين، كما يوطد دعائم الشورى في الحكم بإنشاء مجلس للشورى يفسح المجال للإفادة بصورة فعالة من مشاركة القادرين من المواطنين بالرأي والمشورة في إدارة شؤون البلاد»[١٥].

وجاء في الفقرة ج من المادة (٥) حول المبادئ الأساسية ما يلي: «توجه الدولة عنايتها في كل المجالات لإرساء الأسس الصالحة لترسيخ دعائم الديمقراطية الصحيحة، وإقامة نظام إداري سليم يكفل العدل والطمأنينة والمساواة للمواطنين، ويؤمن الاحترام للنظام العام ويصون أمن المواطن واستقراره ومصالحه العليا»[١٦].

وأجاز النظام الأساسي الموقت للحاكم تنقيح النظام «بالتعديل والحذف والإضافة إذا ما رأى أن المصلحة العليا للبلاد تتطلب هذا التنقيح»[١٧].

ونص النظام الأساسي الموقت بشكل خاص على أن رئيس مجلس الوزراء هو ولي العهد ونائب الحاكم «الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني، وذلك إعمالاً وتنفيذاً لمبايعة أولي الحل والعقد في قطر، الصادر بتاريخ ٢٤ أكتوبر ١٩٦٠»[١٨]. وفي هذا النص تأكيد استمرار السلطات في يد قيادة سياسية ثنائية تتكون من الحاكم ونائب الحاكم، كما كان الحال طوال عقد الستينيات. وكذلك يؤكد هذا النص

---

(١٥) قطر، وزارة العدل، **مجموعة تشريعات قطر، ١٩٦١ ـ ١٩٨١** (الدوحة: [الوزارة، د.ت.])، ص ١.

(١٦) المصدر نفسه، ص ١.

(١٧) المصدر نفسه، ص ٨.

(١٨) المصدر نفسه، ص ٣.

استمرار قيام نائب الحاكم برئاسة الإدارة الحكومية كما كان الحال أيضاً في عقد الستينيات.

وبعد ذلك يوضح النظام الأساسي أن مهمة مجلس الوزراء هي معاونة «الحاكم في أداء مهامه وممارسة سلطاته». وكذلك ينص على أن «ينشأ مجلس شورى يعين برأيه الحاكم، ومجلس الوزراء في أداء مهامهما»[19]. ويتضح من هذين النصين أن السلطات للحاكم، وأن مجلس الوزراء ومجلس الشورى يعاونانه على أداء مسؤولياته. ويشارك الحاكم في ممارسة السلطات، ولي العهد نائب الحاكم ورئيس مجلس الوزراء إعمالاً وتنفيذاً لمبايعة أولي الحل والعقد.

هذا يؤكد أن النظام الأساسي الموقت لم يأت بجديد من الناحية العملية، وإنما نظم الممارسة المطلقة السابقة للإدارة السياسية والإدارة العامة. وحتى مجلس الشورى، الذي نص النظام الأساسي الموقت على انتخابه لم ينتخب، وبقي مبدأ الانتخاب إلى جانب عدد من المبادئ الجذابة التي جاء بها النظام الأساسي الموقت شعارات تنتظر التطبيق ويطمح إليها الشعب، وتقتضيها العدالة وتتطلبها مقتضيات العصر. وجدير بالتأكيد أنه إلى أنْ يتم وضع مبدأ الانتخاب موضع التطبيق سوف تبقى الإدارة في جميع مستوياتها تعاني مشكلاتها الهيكلية وتفتقر إلى روح النقد الإيجابي، كما تفتقد مقومات الإصلاح الإداري المطلوب.

٢ ـ إنشاء الوزارات وتشكيل مجلس الوزراء

التعديل الثاني الذي صاحب عهد الاستقلال تمثّل في تشكيل مجلس للوزراء بموجب مرسوم رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٠ بعد أن أعيد توزيع الإدارات والأجهزة الحكومية على المسميات الوزارية بموجب القانون رقم (٥) لسنة ١٩٧٠، إلى إحدى عشرة وزارة وزعت عليها ٣٣ إدارة حكومية قائمة[20].

وجدير بالذكر أن مركزية الإدارة ونمطها الأفقي وافتقارها إلى أجهزة التخطيط والمعلومات والمتابعة والرقابة، لم تتم معالجتها في التنظيم الجديد، الذي لم يغير من واقع الحال شيئاً. فقد كان الوزراء بسبب قلة خبرتهم بأعمال وزاراتهم، إلى جانب كبر سنهم، إضافة شرفية لم تخفف من العبء الذي يتطلبه

---

(١٩) المصدر نفسه، ص ٤ و٦.

(٢٠) المصدر نفسه، ص ٢٦ ـ ٣٧.

إشراف نائب الحاكم على الإدارات والأجهزة الحكومية مباشرة، واستمر الوضع الإداري كما كان عليه قبل تشكيل مجلس الوزراء. واستمرت العلاقة مباشرة بين مدراء الإدارات (٣٥ إدارة) ونائب الحاكم رئيس مجلس الوزراء.

وقد أحسّت رئاسة مجلس الوزراء بتكاثر الأعباء وتزايد عدد المهمات والوظائف التي أصبح على الإدارة الحكومية أن تقوم بها في عهد الاستقلال. فقامت بتشكيل أول فريق عمل من داخل الإدارة الحكومية وطلبت منه تقديم اقتراحات لإصلاحها. وتشكلت اللجنة من السيد محمود سرحان، المدير السابق لمكتب ولي العهد ونائب الحاكم، والسيد داود فانوس، مدير إدارة الشؤون الإدارية في الحكومة، والسيد أحمد الجتال، مدير إدارة المياه[٢١].

وقد اجتهدت اللجنة في حدود خبرات أعضائها العملية بالإدارة القطرية، وتقدمت بتوصيات عامة ومقترحات تفصيلية عديدة. ووردت أهم التوصيات العامة لأول لجنة إصلاح إداري تشكلت في قطر ـ بعد أكثر من عشرين عاماً على نشأة الإدارة الحكومية الحديثة ـ في تقريرها الذي صدر عام ١٩٧١. وجاءت التوصيات على النحو التالي[٢٢]:

١ ـ تشكيل مجلس أعلى للتخطيط على مستوى الدولة.

٢ ـ إنشاء إدارة الإحصاء.

٣ ـ إنشاء ديوان الموظفين.

٤ ـ إنشاء ديوان المحاسبة.

٥ ـ إنشاء إدارة التفتيش الإداري وإلحاقها برئاسة مجلس الوزراء.

٦ ـ إنشاء جهاز مركزي لمراقبة المخازن العامة في الوزارات والإدارات الحكومية.

وقد انطلقت اللجنة في توصياتها العامة السابقة، مما تبين لها من انخفاض ظاهر لمستويات الكفاءة بين الموظفين وعمال الحكومة، وعدم وجود رقابة فعالة

(٢١) داود فانوس [وآخرون]، «توصيات لجنة الإصلاح الإداري،» (الدوحة: ١٩٧١) (مطبوع على الآلة الكاتبة).

(٢٢) المصدر نفسه، ص ٤ ـ ١٥.

عليهم، الأمر الذي أدى إلى الإهمال وعدم تقدير المسؤولية. وذكرت اللجنة في تقريرها بأن موظفي وعمال الحكومة، البالغ مجموعهم ٧٥٠٠، هم أكثر من احتياجاتها لو تمّ القضاء على ظاهرة انخفاض الكفاءة.

وتوصلت اللجنة في تقريرها إلى أن العناصر الأساسية للإصلاح الإداري يجب أن تشمل ما يلي: حسن اختيار الموظفين، ولا سيما القياديين منهم، وإعادة تنظيم الأجهزة الإدارية بعد القيام بالمسح الوظيفي وترتيب وتقييم الوظائف العامة، وتدريب الموظفين ورفع الكفاءة لديهم بشكل مستمر، والاهتمام بالرقابة وتطبيق مبدأ الثواب والعقاب تجاه الموظفين في ضوء اعتماد التقارير الموضوعية حول أداء الموظفين.

وقد لاحظت اللجنة، على مستوى التنظيمات الحكومية، غياب اللوائح التنظيمية وتكرار القيام ببعض الوظائف وإهمال وظائف مهمة أخرى.

وحثت اللجنة في توصيتها الثامنة على ضرورة تطبيق كادر الوظائف العامة. كما حثت في توصيتها التاسعة على ضرورة التنسيق بين الوزارات.

وختمت اللجنة توصياتها بتوصية عاشرة حول رسوم الخدمات الحكومية، بعد أن لاحظت أن «جباية رسوم الكهرباء والماء على سبيل المثال لا تسير بصورة مرضية، وأن معظم المواطنين يمتنعون عن دفع الرسوم ويقاومون إجراءات قراءات العدادات». أما جباية رسوم المياه، فإنه لا يحصل منها «إلا النزر اليسير» من المؤسسات والشركات الأجنبية فقط[٢٣].

وتطرّق تقرير اللجنة بعد ذلك إلى مقترحات تفصيلية شملت الوزارات والإدارات الحكومية كافة.

رابعاً: التغيرات والمستجدات السياسية والاقتصادية

جاء تقرير أول لجنة للإصلاح الإداري تقييماً لأوضاع الإدارة العامة وكفاءة أدائها في مطلع السبعينيات. وكان التقرير، في حدود صلاحيات أعضاء الفريق وإمكانياتهم الفنية، بمثابة نظرة ذات خبرة بمشكلات الإدارة القطرية وبعض أوجه النقص والضعف فيها. وكان أيضاً بحكم قرب أعضاء الفريق من نائب الأمير

(٢٣) المصدر نفسه، ص ١٥.

ورئيس مجلس الوزراء في نهاية عام ١٩٧١، يعبّر عن توجهات إصلاحية أدرك سموه أهميتها وقدر أن وقتها قد حان.

ومما يؤسف له حقاً أن تقرير اللجنة على الرغم من الاهتمام به، قد جاء في خضم منعطفات شهدتها البلاد اعتباراً من عام ١٩٧٢، فلم يلتفت إليه ولم يحظَ بالمناقشة التي يستحقها نتيجة لتغير الظروف وتبدل المعطيات. وعلى الرغم من ذلك، يبقى لذلك التقرير فضل إثارة قضية الإصلاح الإداري، الذي لم ينقطع الحديث عنه طوال فترة السبعينيات.

وقد تمثلت تلك التغيرات في تولي الشيخ خليفة بن حمد مقاليد الحكم وإصداره النظام الأساسي الموقت المعدل في ٢٢ شباط/فبراير ١٩٧٢. كما تمثلت في المستجدات التي ظهرت في سوق النفط وأدت إلى تصاعد أسعاره وارتفاع عائدات الدولة من النفط، وصولاً إلى الطفرة النفطية الأولى في عام ١٩٧٤، والطفرة النفطية الثانية عام ١٩٧٩.

١ ـ صدور النظام الأساسي الموقت المعدل

في ٢٢ شباط/فبراير ١٩٧٢ صدر النظام الأساسي الموقت المعدل الذي اقتصرت تعديلاته على مستوى الإدارة السياسية ـ تركيز السلطة السياسية في يد الحاكم فقط ـ من دون أن يكون له تأثير في مستوى الإدارة العامة. فقد استمرت الإدارة الحكومية من حيث تنظيمها الداخلي على حالها. والتغيير المهم الوحيد يتمثل في إضافة اختصاصات رئيس مجلس الوزراء إلى اختصاصات الأمير الذي أصبح بحكم الدستور رئيساً لمجلس الوزراء[٢٤].

وعلى المستوى السياسي، تغيرت الاختصاصات الدستورية لولي العهد ونائب الحاكم. وجاء في المادة (٢١) بأن ولي العهد يعين «بأمر أميري بعد التشاور مع أهل الحل والعقد في البلاد وموافقة أغلبيتهم على هذا التعيين». وكذلك جاء في المادة (٢٢): «في حالة تغيب الأمير خارج الدولة، يعين بأمر أميري نائباً لممارسة سلطاته بالوكالة مدة غيابه، ويجوز أن يتضمن هذا الأمر تحديد نطاق هذه السلطات وتنظيم ممارستها»[٢٥].

---

(٢٤) قطر، وزارة العدل، المصدر نفسه، ص ١٥ ـ ٢٢.

(٢٥) المصدر نفسه، ص ١٧.

وقد استمرت مهمة مجلس الوزراء، كما كانت، هي معاونة الأمير على أداء مهامه وممارسة سلطاته. وأصبح من اختصاص الأمير مباشرة تعيين الوزراء وإعفاؤهم من مناصبهم بأمر أميري. كما نصت المادة (٣٣) على أن «يتولى الأمير بوصفه رئيس مجلس الوزراء رئاسة جلسات المجلس، ويوجّه نشاط الوزراء، ويشرف على تنسيق نشاط العمل بين جميع الوزارات وأجهزة الحكومة، ويؤمن وحدة هذه الأجهزة، ويصدر التعليمات العامة الموجهة إلى الحكومة، ويوقّع بذات الوصف باسم مجلس الوزراء ونيابة عنه القرارات التي يصدرها هذا المجلس»[٢٦].

والتغيير الآخر الذي جاء به النظام الأساسي الموقت المعدل، حين صدوره، يتعلق بتعيين مجلس شورى موقت لمدة عام يليه «إنشاء مجلس شورى جديد عند انتهاء مدة مجلس الشورى الأول مع مراعاة أن يتم تشكيله بالانتخاب العام السري المباشر»[٢٧]. وقد تمّ تعيين أعضاء مجلس الشورى من المواطنين من غير أفراد الأسرة الحاكمة، لأول مرة في تاريخ قطر في ٢٣/ ٤/ ١٩٧٢، وتمت دعوته إلى الانعقاد في ٢٥/ ٤/ ١٩٧٢. وقد استمر مجلس الشورى الأول مدة أطول مما قدر له عند إنشائه، بعد أن مددت فترته ست سنوات بموجب قرار أمير دولة قطر رقم (١) لسنة ١٩٧٣، ورقم (٧) لسنة ١٩٧٥. ومهمة مجلس الشورى هنا أيضاً معاونة الأمير حيث تنص المادة (٤٠) من النظام الأساسي على أن «ينشأ مجلس شورى يعين برأيه الأمير ومجلس الوزراء في أداء مهامهما، ويسمى المجلس «مجلس الشورى، ويعبر عن رأيه في شكل توصيات». وقد استمرت عضوية مجلس الشورى بالتعيين حتى وقت إعداد هذه الدراسة. هذا وما زالت ـ في صيف عام ١٩٩٥ ـ مقدمة النظام الأساسي تشير إلى تشكيل مجلس شورى «بالانتخاب العام السري المباشر وفقاً للقواعد التي يصدر بها قانون خاص ينظم ذلك الانتخاب العام. . .»[٢٨]. كما استمر النظام الأساسي الموقت المعدل على حاله باستثناء تعديل المادة (٢١) منه لتصبح ولاية العهد وراثية من الأب إلى الابن.

٢ ـ المستجدات في الأوضاع النفطية

جاء التأثير الأكبر في الإدارة الحكومية بسبب المستجدات في الأوضاع

(٢٦) المصدر نفسه، ص ١٨.

(٢٧) المصدر نفسه، ص ١٥.

(٢٨) المصدر نفسه، ص ١٩.

النفطية، التي أثرت في التوجهات الحكومية، وأدت إلى تغير ضوابط الإدارة، كما كان للوفرة المالية دور في تضخم الإدارة الحكومية وتفاقم المشكلات الإدارية التي كان يعانيها الجهاز الحكومي.

فمن حيث توجهات الإدارة الحكومية يلاحظ أنها توجهات طموحة دفعت الأجهزة الحكومية إلى الإنفاق بسخاء من عائدات النفط، التي كان حجمها يتضاعف في كل عام منذ مطلع السبعينيات. ثم كانت الطفرة الأولى في أسعار النفط عام ١٩٧٤ والطفرة الثانية عام ١٩٧٩، حافزين إضافيين للإنفاق بسخاء على كل ما يمكن الإنفاق عليه من ميزانية الدولة، الأمر الذي أدى إلى مضاعفة نفقات الميزانية العامة عشرات الأضعاف في بحر عقد من الزمن.

وقد كان الإنفاق على الاستهلاك دائماً أيسر من الإنفاق على الاستثمار، لحاجة الأخير إلى وقت كافٍ تنمو فيه القدرات وتتسع الطاقة الاستيعابية المنتجة للاقتصاد المحلي، حتى يمكن امتصاص الاستثمارات المجدية اقتصادياً. وكان الإنفاق التحويلي أسهل من الإنفاق الجاري، وكلاهما أسرع من الإنفاق على مشروعات البنية الأساسية.

وكان التوجّه العام في الحكومة يميل إلى الإسراع في إعادة توزيع الثروة التي تدفقت فجأة، وتوسيع قاعدة المستفيدين منها. فنظرت الحكومة في المطالب والرغبات والطموحات التي لم تسمح ظروف عقد الستينيات بالاستجابة لها، وسارعت إلى تلبية بعضها. وكان من بينها تحسين مستويات الدخول، ورفع المخصصات وزيادة الرواتب والأجور، وكذلك توفير فرص العمل الحكومي المجزي السهل لغالبية المواطنين والمواطنات، حلاً لمشكلة عدم وجود فرص عمل مجزية لقوة العمل المواطنة النامية خارج العمل الحكومي.

وتوسعت الحكومة في الإنفاق على إسكان كبار الموظفين ورفعت المخصص لكل منهم من ١٣٠ ألف ريال في مطلع السبعينيات إلى ٦٠٠ ألف ريال في مطلع الثمانينيات. كما توسعت في الإسكان الشعبي. وزادت المخصص للمساعدات الاجتماعية، وفتحت مجالات العطايا والمنح والهبات والقروض الميسرة التي يتطلبها تحسين الأوضاع المالية والمعيشية ومجاراة الأقران.

وكان من بين الرغبات التي وجدت الحكومة نفسها قادرة على تلبيتها، التجاوز عن تحصيل رسوم المياه والكهرباء، التي كان المواطنون يقاومون دفعها

بدعوى المساواة. وكذلك التوسع في العلاج الطبي في الخارج، الذي أصبح بمثابة سياحة صيفية، والتوسع في خدمات التعليم والصحة والإسكان الحكومي المجاني. هذا إضافة إلى دعم السلع التموينية وتوفير الخدمات الحكومية من دون رسوم أو برسوم زهيدة. وقد كان للمساعدات الخارجية والالتزامات الدولية والنفقات المتعلقة بهيبة الدولة وتحسين صورتها، نصيب وافر من النفقات العامة، التي توسعت قنواتها القديمة، وأضيفت إليها قنوات جديدة بفضل عائدات النفط التي تضاعفت عشرات المرات عبر عقد من الزمن(٢٩).

وحدث أيضاً تحول ملحوظ في أسلوب الإدارة الحكومية، بعد أن أصبحت إدارة يسر لا يعوزها المال. وضعف نتيجة لذلك الحس الاقتصادي لدى متخذي القرار الحكومي، بعد أن زالت الضغوط التي كانت تتعرض لها في الماضي الإدارة الحكومية عند تخصيص الموارد المالية الشحيحة. وتحول بذلك اهتمام الإدارة الحكومية من هَمّ تخصيص الموارد المالية الشحيحة والمفاضلة بين بعض أوجه الإنفاق المتنافسة، إلى إحساس بالقدرة غير المحدودة على الإنفاق على كل ما يتطلب الإنفاق عليه، لاعتبارات السياسة الداخلية أو الخارجية، أو لاعتبارات إنسانية واجتماعية أو اقتصادية. وقد كانت الإدارة الحكومية تبدو في طريقة إنفاقها، وكأنها في سباق مع الإيرادات العامة، تقيم المشروعات الاقتصادية بسرعة أدت إلى ارتفاع تكاليف إنشائها وتشغيلها، وتستعجل في إقامة مشروعات البنية الأساسية على حساب ارتفاع تكاليف إنشائها وصيانتها. وتضاعفت المخصصات والنفقات التحويلية والجارية والقروض الميسرة، من دون اعتبار لجدواها الاقتصادية وتأثيراتها السلبية في نظام الحوافز وآلية التنمية(٣٠).

وقد تبلور نتيجة ذلك اليسر المفاجئ، وخلال سنوات قليلة، نمط من الإدارة لا يقوم بما يجب على الإدارة أن تقوم به. أطلقت عليه مسميات عدة منها «البيروقراطية النفطية»(٣١)، واستعيرُ له تسمية «إدارة اليسر» من عبد العزيز

(٢٩) انظر: «تركيب النفقات العامة،» ضمن الفصل السادس من هذا الكتاب.

(٣٠) انظر: «ثانياً: التركيب الراهن للميزانية العامة،» ضمن الفصل السادس من هذا الكتاب.

(٣١) أسامة عبد الرحمن، **البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية: مدخل إلى دراسة إدارة التنمية في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط**، سلسلة عالم المعرفة؛ ٥٧ (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ١٩٨٢).

الجلال[٣٢]. ولعل القاسم المشترك بين المسميات التي أطلقت على الإدارة في دول الخليج العربية هو أنها نمط من الإدارة، لا يلزم نفسه باتباع الخطوات المتعارف على اتباعها عادة في الإدارة، ولا يأخذ بأساليب الإدارة الحديثة، بل يبتعد بمفهوم الإدارة عن محتواه الفني والمهني، وينوء بوظائف الإدارة بعيداً عن غاياتها، المتمثلة في تنمية الموارد القابلة للتنمية، والمحافظة على إمكانياتها المستقبلية وحسن تخصيصها، وتحقيق الاستخدام الأفضل لها، وذلك من خلال قيام الإدارة بالتخطيط الفعال في ظل سياسات ذات أهداف كمية ونوعية قابلة للقياس وللتقييم، إضافة إلى قيام الإدارة التنفيذية بالتنظيم والتوظيف والتطوير، والتوجيه والتنسيق والإبلاغ وإعداد الموازنات. هذا إلى جانب المتابعة وتقييم الأداء في ضوء الأهداف المحددة سلفاً[٣٣]. إنه نمط من التسيير يركن إلى قدرة الدولة على الإنفاق واعتمادها على القدرة المالية في حل المشكلات التي كان من واجب الإدارة أن تمنع نشوءها في المقام الأول. نمط لا يحسم الأمور بإيقاف الإجراء الخاطئ، وإنما يميل في معالجته إلى توسيع قاعدة الاستثناء من أجل تحقيق مزيد من التساوي، في ظل وجود المسار الخاطئ، بدلاً من أن يعمل على تصحيح الخطأ والقضاء على الاستثناء، قبل أن يستفحل الخطأ، وتترتب على استمراره أوضاع ومصالح واسعة يصعب تجاهلها في المستقبل.

وقد كان الأمر في بدايته سهلاً، وربما مرغوباً في قدر معقول منه، تخفيفاً من الضائقة النسبية التي شهدتها البلاد خلال عقد الستينيات، وتطييباً للنفوس عن طريق تحقيق نوع من عدالة توزيع ما يحسن توزيعه من ريع النفط، لتحسين أحوال المواطنين وإدماجهم في عملية بناء الدولة الناشئة. وربما كانت بعض الإجراءات حلاً آنياً عاجلاً، أو حتى سياسة مرحلية لمعالجة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي أفرزتها الحقبة السابقة، ومنها انخفاض مستوى المعيشة، وندرة فرص العمل المناسبة، وتردّي نوعية الخدمات العامة وارتفاع عبء تكاليفها نسبياً على كاهل المواطنين، وكذلك تعويضاً لقلة ما كان متاحاً توظيفه من أموال من أجل إقامة المشروعات التي يمكنها أن تساهم في تنويع مصادر الدخل وتوليد فرص عمالة

---

(٣٢) عبد العزيز الجلال، **تربية اليسر وتخلّف التنمية: مدخل إلى دراسة النظام التربوي في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط**، سلسلة عالم المعرفة؛ ٩١ (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ١٩٨٥).

(٣٣) وليد عبد القادر، «التميّز بين الإدارة العامة والإدارة العامة التنفيذية،» **مجلة الإدارة العامة** (معهد الإدارة، الرياض)، العدد ٣٤ (١٩٩٤)، ص ١٢ ـ ٣١.

منتجة لقوة العمل المواطنة، واستدراكاً لقلة المخصص لمشروعات البنية الأساسية في الماضي بسبب ضغط النفقات التحويلية والنفقات الجارية على إيرادات النفط المتاحة للميزانية العامة.

لكن الإنفاق بسخاء لم يكن في نهاية الأمر سهلاً. ولم يكن في مقدور إدارة اليسر أن توقف تداعياته، ولا هي كانت قادرة على الاستمرار فيه عندما تميل عائدات النفط إلى التراجع أو حتى إلى الاستقرار.

ويعود ذلك إلى تأخر الحكومة في القيام بالإصلاح الإداري الذي كانت تستعد له في مطلع السبعينيات. فزادت الإدارة الحكومية الضعيفة الأعباء الجديدة ضعفاً، وكبر حجم الإدارة الحكومية وتوسع نطاقها أفقياً، وكثرت وحداتها وتضخم جهازها، من دون معالجة لمشكلاتها الهيكلية أو استكمال لوظائفها الجوهرية الناقصة. هذا على الرغم من إدراك الحكومة ضرورة الإصلاح الإداري وأهمية القيام به، وقيامها بتكليف الجامعة الأميركية في بيروت بمهمة دراسة مشاكل الإدارة العامة وتقديم برنامج تنفيذي لإصلاحها.

إلا أن دراسات الإصلاح الإداري كانت تتم في الوقت الذي استمرت فيه الإدارة الحكومية تتضخم وتضيف أعباء على بنائها المثقل بحمله. فسارت الأمور في اتجاهين: **أحدهما** القيام بالدراسات التي أظهرت الحاجة إلى الإصلاح، وحثت أولي الأمر على الإسراع في وضعه موضع التطبيق. والآخر مسار مستمر في التوجهات نفسها التي سمحت بها الإمكانيات المالية وبالأسلوب نفسه الذي شجعته إدارة اليسر وأصبح الركون إليه مريحاً، يحل المشاكل من دون أن يغضب أحداً أو يضطر إلى مس الامتيازات أو الأوضاع التي ترتبت عليها أحوال، ونمت حولها مصالح يصعب تجاهلها.

ولعل نظرة فاحصة إلى درجة القصور وأوجه الخلل التي لاحظتها دراسات الإصلاح الإداري تشير إلى تردّي أوضاع الإدارة العامة في عقد السبعينيات وتراكم مشكلاتها، كما تشير إلى أوجه الإصلاح التي تمّ اقتراحها وأوصت التقارير بتنفيذها في حدود النطاق الذي شملته دراسات الإصلاح الإداري والتوجهات التي لمستها لدى من التقت بهم من المسؤولين. ولعل التقييمات التي خرجت بها دراسات الإصلاح الإداري أيضاً تكفينا عن إعادة تقييم الأوضاع الإدارية في قطر، سواء السائد منها قبل القيام بتلك الدراسات، أو ما ترتب على عدم وضع مقترحات

الإصلاح الإداري موضع التطبيق، من تردٍ ما زالت الإدارة الحكومية تعانيه أشد المعاناة. هذا في وقت أصبحت فيه متطلبات الإصلاح الإداري اليوم أصعب وأعقد وأبعد منالاً بعد أن فرط عقد التنظيم الإداري نتيجة التوسع والتغيير العشوائي، وبسبب تعطيل قوانين الخدمة المدنية ولوائحها ونظمها، التي أصبحت عرضة للاستثناءات.

خامساً: دراسات الإصلاح الإداري

تتمثل أهم دراسات الإصلاح الإداري خلال النصف الثاني من عقد السبعينيات في دراستين، قام بهما أفراد وجهات منتمية إلى الجامعة الأميركية في بيروت:

١ ـ الدراسة التي كلف بها في عام ١٩٧٦ فريق مكون من د. إيلي سالم عميد كلية الآداب والعلوم في الجامعة الأميركية في بيروت، ود. عدنان اسكندر رئيس دائرة الدراسات السياسية والإدارة العامة في الجامعة.

٢ ـ دراسة شركة الوسائل الإدارية ومؤسسة خدمات الجامعة الأميركية في بيروت، وقد تمت الدراسة في عام ١٩٧٨.

١ ـ تقرير إيلي سالم وعدنان إسكندر

يؤكد التقرير في مقدمته على أن دولة قطر تواجه «مشكلة التحول من مجتمع تقليدي إلى مجتمع حديث مع كل ذيول هذا التحول، الإيجابي منها والسلبي». ويلاحظ التقرير «أن سمو الأمير خليفة بن حمد قوي الإيمان في رسالته الإصلاحية وملتزم بجعل قطر دولة حديثة». ويضيف التقرير أن «تطلعات سموه واضحة في أطرها الكبرى. وتطلعات القائد تحتاج دائماً إلى مساعدين واختصاصيين ليترجموا التطلعات إلى برامج مفصلة مدروسة ومنسقة وإلى التدقيق حتى تتضح الأولويات، وتقع كل المشروعات في خطة علمية متكاملة قابلة للتنفيذ على مراحل معقولة». ويؤكد التقرير في معرض حديثه عن أهمية الإصلاح الإداري «أن السيطرة على الحكم تأتي بالقوة، أما السيطرة على الإدارة العامة فتأتي بالتدبير والإقناع»[٣٤].

---

(٣٤) ايلي سالم وعدنان اسكندر، «تقرير وتوصيات حول برنامج الإصلاح الإداري في دولة قطر،» (بيروت: ١٩٧٦) (مطبوع على الآلة الكاتبة)، ص ٢.

ويشير التقرير في مقدمته أيضاً إلى «أن صغر حجم الدولة يؤمّن تحقيق تقدم ملموس وفي جميع القطاعات إذا عبئت الجهود، ولكن مؤشر الصغر، بحد ذاته، لا يؤمن سهولة العملية الإدارية، فالأعمال الإدارية التي تقوم بها قطر هي بالأصل الأعمال ذاتها التي تقوم بها الدول الكبرى (...)، والمجموعة الصغرى المبنية على القبيلة». ففي كل المجتمعات يواجه الحكم قضايا متشابهة، «ولكن كلما تقدم المجتمع تعقدت هذه العمليات وزادت عقلنة. فالذي كان يقوم به شيخ القبيلة وحده يحتاج الآن إلى مجموعة من رجالات الاختصاص العلمي المكثف»... وتخلص مقدمة التقرير إلى «أن الحكم في قطر يعالج القضايا نفسها التي تعالجها أكبر الدول أو أصغرها، فلا بد لقطر من أن تفيد من خبرة الأمم كلها. وفي ذلك تمشياً مع النظام الأساسي...»[٣٥].

ويورد التقرير في مطلعه بعد ذلك مناقشة لبيئة الإدارة في قطر، ويؤكد أن «إصلاح الإدارة لا يكون إلا كجزء من كل، فلا إصلاح إداري فعّال مثلاً إلا إذا رافقه إصلاح تربوي اجتماعي اقتصادي، ولكن التشديد على الإدارة ووضعها في قالب عقلاني فعّال هو بحد ذاته حافز لإصلاح المؤسسات الأخرى». ويلاحظ التقرير أن تحديث الإدارة في قطر «يستدعي النظر في البيئة الإدارية ـ الدولة، المجتمع، والتربية ـ باعتبارها الإطار الذي يعمل الحكم من داخله لتأمين الإدارة السليمة»[٣٦].

ويقول التقرير في معرض تأكيده أهمية شعور المواطن بالانتماء إلى الدولة: «بما أن الإدارة الفعالة تتكل على النفوس أكثر مما تتكل على النصوص، فلا بد من تأمين اندفاع الشباب القطري لخدمة الدولة والوطن، وذلك عن طريق إبراز دور الدولة كدور فوق الأدوار الثانوية الأخرى، وذلك حتى يعمل للوطن بذات الروح التي يعمل فيها من أجل عائلته أو عشيرته أو عمله الخاص. وهذا يتطلب تغييراً في الأدوار وفي سلم الأولويات، ويحتاج إلى الوقت والحكمة والقيادة المركزية». ويضيف التقرير: «فتأمين الدولة وترسيخ فكرة الوطن وتدعيم الرموز وتأصيل الولاء هي أمور أولية ولها مكانة أسبق من المهارات الإدارية الصرفة». ويلاحظ التقرير أن العربي قد أعطى، عندما كانت الرؤية واضحة، «ولن يعطي الآن ما

---

(٣٥) المصدر نفسه، ص ٢ ـ ٣.

(٣٦) المصدر نفسه، ص ٤.

عنده إلا إذا كانت الرؤية الوطنية واضحة المعالم كبيرة الأهداف. لذلك يتوجب بلورة دولة قطر ووضعها في القالب السليم الذي يؤمن الولاء والعمل الجدي لإعلاء شأن الوطن». ويشير التقرير إلى أن شعور الانتماء للوطن والولاء له «يتطلب اكتمال مؤسسات الدولة وتنظيمها بشكل يؤمن الخدمات بشكل واسع، وتوثيق الدولة سياسياً وحضارياً وإدارياً، وبلورة علاقة قطر بالإسلام والعروبة، وبدول الخليج، وتقوية الرموز الوطنية، واستحداث رموز جديدة توحد الجماعة وتصهر الشعب وتوحد الولاء... فهناك حاجة لإنماء الروح الوطنية في قطر والعمل من أجلها بطريقة منسقة ومدروسة...»(٣٧).

وبعد مناقشة أهمية بناء الدولة، يتطرق التقرير إلى المجتمع في معرض حديثه عن بيئة الإدارة، ويشير إلى أن المجتمع في قطر يتكون من خليط من الجنسيات العربية وغير العربية، بالإضافة إلى القطريين. ولكل من تلك الجنسيات أدوار واختصاصات في الحياة العملية، «وفي بعض الحالات نجد أن فئة معينة تسيطر تقريباً سيطرة تامة على بعض المرافق، وقد تكون مرافق هامة للدولة». ويلاحظ التقرير أن الثروة قد أدخلت «مشكلات جديدة في السكان القطريين تحتاج إلى معالجة سريعة وبطريقة موضوعية». ويذكر التقرير أن هناك «مشكلات بين الفئات الغريبة المتنافسة للحصول على مكاسب ومصالح في قطر الناشئة، ويظهر أن عدداً كبيراً من القطريين مستعد لأن «يقعد» ولا «يجهد» وذلك لاتكاله على الدولة في كل شيء». ويؤكد التقرير أن صهر المجتمع القطري يتطلب قيام الدولة بتحديد الأدوار، «وأهم دور بحاجة إلى تحديد هو دور القطريين أنفسهم وتعبئة القوى الكامنة فيهم من أجل النهضة بأنفسهم وبالبلاد».

ويختم التقرير مناقشته بيئة الإدارة بتناول التربية، ويؤكد أن التربية الآن «تعد الطلاب لعصر غير عصرنا، وهكذا نجد أن متطلبات قطر للمهارات البشرية هي أكبر من طاقة النظام التعليمي القائم». وأن «عملية التربية والتدريب التي عليها تبنى المواطنة والتي عليها تبنى قواعد الإدارة الحديثة تستحق معالجة جذرية خاصة»(٣٨).

وبعد أن تعرّض فريق الدراسة في مقدمة التقرير إلى القضايا الجوهرية في

---

(٣٧) المصدر نفسه، ص ٤ ـ ٥.

(٣٨) المصدر نفسه، ص ٦.

عملية الإصلاح الإداري، وهي التي تتعلق بجانب الإرادة - باعتبار أن الإرادة السياسية مدخل ووسيلة للإصلاح الجذري الشامل الذي يتناول الجوانب السياسية والاجتماعية والاقتصادية ويوظف التربية والثقافة والشعور بالانتماء - تناول التقرير ستة مجالات من مجالات الإدارة العامة بالمناقشة، وبيّن أهم المشكلات التي يواجهها كل منها، كما أوصى بالحلول الإدارية التي يراها ضرورية لمعالجة أوجه النقص. وفي ما يلي نعرض خلاصة لما أورده التقرير حول كل مجال من تلك المجالات الستة:

أ - إدارة الإصلاح الإداري

لاحظ الفريق «أن مشكلة الإدارة العامة هي المشكلة التي تعترض وتؤخر سير عملية التنمية الوطنية...»، كما أشار إلى أن محاولات التصدي لهذه المشكلة «لم تسفر عن النتائج المتوخاة لأنها كانت محاولات جزئية متقطعة تفتقر إلى التنسيق اللازم بينها ولا تعكس وعياً عميقاً وصحيحاً لمشاكل الإدارة العامة، وبالتالي لم تعتمد على الطرق العلمية السليمة». وتوصل الفريق إلى أن فشل جهود الإصلاح الإداري يعود إلى «عدم وجود جهاز مركزي للإصلاح الإداري لوضع خطة عامة للإصلاح والإشراف على تنفيذها وتأمين الاهتمام المستمر بقضايا الإصلاح الإداري». لذلك فإن ما كان ينقص محاولات الإصلاح الإداري بالدرجة الأولى هو وجود «جهاز خاص بالإصلاح الإداري يستطيع أن يضع خطة متكاملة ومنسقة للتطوير الإداري في جميع إدارات الدولة، ويشرف على الدراسات المطلوبة وعلى تنفيذ الاقتراحات المقبولة». وخلص التقرير إلى أن «الخطوة الأولى في عملية الإصلاح الإداري هي إيجاد هذا الجهاز بأسرع وقت ممكن لتأمين الاهتمام الجدي والدعم المطلوب لهذه القضية...». وأوصى الفريق «بإنشاء لجنة عليا للإصلاح الإداري والإشراف عليها في جميع مراحلها». وأشار التقرير إلى أنه «يمكن أن تعاون اللجنة في عملها اليومي ومتابعة تنفيذ قراراتها أمانة عامة تضم عناصر ذات خبرة إدارية»[٣٩].

ب - التخطيط الإنمائي

لاحظ الفريق «أن جهود التنمية في قطر تنصب بالدرجة الأولى على إنماء

(٣٩) المصدر نفسه، ص ٨ - ٩.

النواحي المادية أو مشاريع البناء ولا تعطي الاهتمام ذاته للتنمية في القطاعات الإنسانية من اجتماعية وثقافية وتعليمية... الخ.». كما لاحظ الفريق اعتماد «اقتصاد قطر إلى حد كبير على مورد واحد هو النفط، وهذا وضع غير سليم في المدى البعيد». وأكد التقرير مشكلتين رئيسيتين في مجال التخطيط الإنمائي: **أولاهما**، «عدم اعتماد التخطيط كوسيلة أساسية للتنمية الوطنية وعدم وجود جهاز مركزي للتخطيط الإنمائي»، وثانيتهما: «النقص في الإحصاءات في مختلف مجالات العمل الإداري وعدم وجود الأجهزة اللازمة لتأمين الإحصاءات المطلوبة». وتقدم التقرير بتوصيتين في مجال التخطيط الإنمائي.

ج ـ التنظيم والأساليب الإدارية

لاحظ الفريق أن أساس تنظيم الجهاز الحكومي يقوم على القانون رقم (٥) لسنة ١٩٧٠. وهو تنظيم ورث ٣٣ إدارة كانت موجودة قبل صدوره «كانت تنشأ وتتطور بشكل عشوائي وتحت ضغط الظروف». وذكر التقرير أن «التغيير الإداري الذي نص عليه القانون رقم (٥) لسنة ١٩٧٠ لم يكن نتيجة دراسة تنظيمية شاملة للإدارة العامة لتحديد أهداف الإدارات الحكومية ومهامها وصلاحياتها وعلاقات بعضها ببعض». وقد بقي هذا التنظيم على حاله من دون تغيير أو تطوير أو تغير جذري. وأضاف الفريق «أن دراساتنا للتنظيم الإداري في قطر تشير إلى أنه بوضعه الحالي لا يتلاءم مع أهداف الدولة ومتطلبات التنمية السريعة، ولا يشكّل بالتالي إطاراً للعمل الإداري الفعّال»[٤٠].

د ـ تخطيط القوى البشرية والتدريب

لاحظ الفريق انعدام تخطيط القوى البشرية. كما لاحظ غياب التدريب والتطوير الوظيفي أثناء العمل. وأشار إلى عجز النظام التعليمي في قطر في وضعه الحالي، وبحسب نسبة توسعته المتوقعة «عن تلبية حاجات الإدارة الحكومية للكفاءات والمهارات المطلوبة في السنوات القادمة». وأشار التقرير في معرض حديثه عن أسباب المشكلة إلى «ضرورة إعادة النظر بشكل جذري بالنظام التربوي في قطر على جميع المستويات...». كما أشار إلى ضرورة «إعادة النظر في جميع أنظمة الخدمة المدنية وشؤون الموظفين...»، وكذلك أشار التقرير إلى «النقص في

(٤٠) المصدر نفسه، ص ١٤ ـ ٢٠.

التأهيل بالنسبة إلى عدد كبير من الموظفين الحاليين، وبالتالي تدني مستوى كفاءتهم وإنتاجيتهم». ولاحظ أن «قطر لم تنشط في حقل تدريب الموظفين»[٤١].

هـ ـ إدارة شؤون الموظفين

لاحظ الفريق أن أسباب تدني مستوى العمل الإداري الحكومي «ليست فقط في نوعية الموظفين وتأهيلهم، ولكن أيضاً وإلى حد كبير في طرق وأساليب إدارة شؤون الموظفين. إن إنتاجية الموظفين تتوقف على الأساليب المتبعة في إدارة شؤونهم ومعاملتهم. والإدارة العامة في وضعها الحالي تفتقر إلى نظام عصري سليم لإدارة شؤون العاملين فيها». وذكر التقرير عدداً من المشكلات التي تواجه إدارة شؤون الموظفين بشكل عام، منها عدم حظوتها بالموافقة والدعم والتغطية من قبل رئيس السلطة التنفيذية، ومنها «الازدياد المضطرد في عدد العاملين في الإدارة العامة خاصة من المستويات الوسطى والدنيا دون اعتبار للحاجات الحقيقية للإدارة الحكومية». ولاحظ الفريق ظاهرة التوظيف الاجتماعي، وقال في تقريره: «والظاهر أن الحكومة القطرية تتبع سياسة عامة تقضي بتعيين القطريين العاطلين عن العمل، وحتى غير العاطلين عن العمل، في الإدارة العامة بقطع النظر عن حاجة الإدارة لموظفين جدد، بحيث أصبح العمل الحكومي يشكل نوعاً من الضمان الاجتماعي». وأضاف: «من المعروف أيضاً أن عدداً كبيراً من العاملين في الإدارة الحكومية يمارس أعمالاً حرة. . .». وحذر التقرير من هدر الموارد المالية وتعطيل الموارد البشرية النادرة، وأشار إلى خطورة سياسة التوظيف الاجتماعي وآثارها السلبية في «العقلية السائدة التي لا ترى علاقة أو ارتباطاً بين العمل والدخل». ولاحظ التقرير «أن علاج مشكلة الفائض الوظيفي ليس سهلاً، ولكن من الضروري اتخاذ التدابير الفورية للحد منها والتخفيف من تأثيراتها».

وتطرق التقرير أيضاً إلى مشكلة اللامبالاة وانعدام الحوافز وتدني الإنتاجية، وأكد على خطورة التجاوزات بالنسبة إلى عمل الموظف العام خارج الإدارة العامة ونبّه لضرورة وجود جهاز للرقابة «لتأمين حدٍّ أدنى من الرقابة والانضباط على أعمال الموظفين». وأشار التقرير إلى عدم وجود تصنيف صحيح للوظائف الحكومية ولا دراسة للرواتب. كما أن هناك ضعفاً في «الوسائل المعتمدة لانتقاء واختيار

---

(٤١) المصدر نفسه، ص ٢١ ـ ٢٥.

الموظفين الحكوميين». وخلص التقرير إلى تقديم تسع توصيات لإصلاح إدارة شؤون الموظفين[42].

و ـ الإدارة المالية

يبدو أن الفريق لم يتح له الإطلاع على الحسابات الختامية للميزانية العامة للدولة، ولم يطلع على حسابات الاحتياطي العام للدولة بحكم صعوبة ذلك. من هنا لم يتمكن من مناقشة إدارة المالية العامة، ولم يتبين المشكلات الهيكلية التي تعانيها الميزانية العامة، وخصوصاً التأثير السلبي للنفقات التحويلية في اقتصادات الإنفاق العام، والتي كانت مجاراتها بدلاً من معالجتها سبباً رئيسياً من أسباب اتساع قنوات الإنفاق العام، وخلق قنوات جديدة أدت إلى تصاعد الإنفاق بشكل عام، وارتفاع المخصص منه للنفقات التحويلية وما في حكمها، من دون خضوع عملية تخصيص النفقات العامة لمعايير الجدوى من النفقة العامة[43].

واعتذر الفريق بضيق الوقت لعدم تمكنه خلال زيارته قطر «من دراسة هذه الناحية المهمة من نواحي الإدارة العامة». وأشار إلى عدم استطاعته بالتالي أن يحدد «بدقة المشكلات التي تشكو منها الإدارة المالية الحكومية». وأضاف «ولكن هناك بعض النواحي التي يمكن الإشارة إليها بصورة عامة لكي يصار إلى دراستها بعمق وتفصيل».

وذكر التقرير في صدر مناقشته تلك النواحي: «إن مفهوم الموازنة السائد في الإدارة الحكومية هو مفهوم بدائي تقليدي. فهو يتسم بالطابع المالي البحت، ويعتبر الميزانية بياناً أو وثيقة مالية تظهر نفقات وواردات الدولة خلال سنة معينة. وهذا المفهوم التقليدي لا يتفق مع التطورات والأوضاع في قطر». وأضاف «فالموازنة في الدول الحديثة هي خطة وبرنامج عمل الدولة خلال فترة زمنية محددة، وهي أداة فعالة في التنمية ذات تأثير كبير في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية».

وذكر التقرير أيضاً في حدود مناقشته تلك النواحي أن «الملاحظة الثانية المتعلقة بالمالية العامة في قطر هي المحاسبة المطبقة والتي لا تفي بحاجة الدولة اليوم ومتطلبات الإدارة التي تواجه أعباء ومسؤوليات متزايدة في جميع القطاعات».

---

(٤٢) المصدر نفسه، ص ٢٦ ـ ٣٦.

(٤٣) انظر: «تركيب النفقات العامة،» ضمن الفصل السادس من هذا الكتاب.

وأضاف: «فأساليب المحاسبة في قطر لا تشكل بوضعها الحاضر أساساً صالحاً للرقابة المالية المسبقة أو اللاحقة، ولا توفر المعلومات والإحصاءات اللازمة لإدارة مالية سليمة». وأبدى الفريق ملاحظة أخيرة تتعلق بالرقابة المالية. وتأتي هذه الملاحظة على الرغم من اتخاذ الدولة خطوة إيجابية تمثلت بإنشاء ديوان المحاسبة سنة ١٩٧٣، والملاحظة هي أن «نظام الرقابة المالية ككل بحاجة لإعادة نظر شاملة لأنه يشكو من ازدواجية وتعقيد في بعض الأحيان، مما يعرقل حسن سير الأعمال الإدارية، بينما نجد أن الرقابة ضعيفة في بعض الحالات الأخرى». وأضاف التقرير أنه «من الضروري أن يصار إلى تلافي الازدواجية في الرقابة وإلى تبسيطها في بعض الحالات وتشديدها في حالات أخرى».

وتقدم الفريق بتوصية عامة حول الإدارة المالية التي لم تتهيأ له دراسة مشكلاتها، وتمثلت التوصية في «إعادة النظر بشكل جذري وشامل بجميع القوانين والأنظمة المالية بغية تطويرها وفقاً لتطور الإدارة العامة ودورها في التنمية الوطنية»[٤٤]. وجدير بالذكر أن أساليب وضع الميزانية وإدارتها اليوم ما زالت على الحال الذي وجدت نفسها فيه منذ عقد الخمسينيات.

ز ـ خلاصة التقرير وبرنامج التنفيذ

أكد التقرير في خاتمته أن «الإدارة الحكومية في وضعها الحاضر تشكل بدون شك العقبة الرئيسية لتحقيق طموحات القيادة السياسية في جميع المجالات. وبالتالي فإن تطويرها وفقاً لحاجات ومتطلبات مرحلة الاستقلال هو شرط أساسي لدفع عجلة التنمية وتمكين الدولة من القيام بالدور المطلوب منها في هذا المضمار بشكل فعال». وأكدت الخاتمة أن «مشكلة الإصلاح الإداري في قطر مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بمشكلة بناء الدولة»، كما أكدت أن «القطاع السياسي والإداري يجب أن يشكلا الإطار الصحيح لعملية نمو وتطوير المجتمع بشكل متوازن ومتناسق»[٤٥].

وحذرت الخاتمة من استسهال عملية الإصلاح الإداري لأن «تطوير الجهاز الحكومي لا يمكن أن يتم بنجاح إلا كجزء من تطوير اجتماعي شامل يتناول جميع

(٤٤) سالم واسكندر، المصدر نفسه، ص ٣٧ ـ ٣٨.

(٤٥) المصدر نفسه، ص ٣٩.

نواحي المجتمع من سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية». وأضافت: «ويجب التشديد بشكل خاص على أن نجاح برامج الإصلاح الإداري يتوقف إلى حد كبير على مدى التزام السلطة السياسية ودعمها له واستعدادها لتقديم بعض التضحيات التي تتطلبها عملية الإصلاح»[٤٦].

٢ ـ تقرير شركة الوسائل الإدارية

بعد نحو عام ونصف من تقديم إيلي سالم وعدنان اسكندر تقريرهما حول الإصلاح الإداري، تعاقدت الحكومة مع شركة الوسائل الإدارية للقيام بدراسات لإعادة تنظيم الجهاز التنفيذي المدني[٤٧].

شملت الدراسة الفنية التي قامت بها شركة الوسائل الإدارية، في نطاق أجهزة الإدارة العامة التنفيذية المدنية خمسة مجالات، إضافة إلى تطرق الدراسة إلى تنظيم المؤسسات العامة وإدارتها وتنظيم بعض شركات القطاع العام والمختلط وإدارتها. وقدمت الشركة نتائج دراستها على مرحلتين: **أولاهما**، تقرير حول سير العمل، تمّ عرضه في حزيران/يونيو ١٩٧٨ على وزير المالية والبترول وبعض المسؤولين الحكوميين المتصلين بالدراسة. **وثانيتهما**، تقديم التقرير النهائي بعد ثلاثة أشهر من تقديم التقرير الأولي. وجاء في مقدمة التقرير النهائي، تحذير من النظرة الانتقائية لتوصيات الفريق حيث أكد أنه «ومن الأهمية بمكان أن نشير إلى الترابط الوثيق بين التوصيات الواردة في هذا التقرير واعتمادها على بعضها. فلهذا الترابط والاعتماد المتبادل تأثير هام على التنفيذ. إذ لا يمكن تنفيذ أية توصية وحدها دون تنفيذ توصية أخرى ذات علاقة بها وإلا كانت الفوائد المتحققة من تنفيذ توصية واحدة دون غيرها هامشية وغير ذات قيمة». كما أكدت مقدمة التقرير «على أن نجاح تنفيذ أي تغيير يعتمد على القيادة والإدارة القادرة على إحداث هذا التغيير، وإننا نرى أن التوصيات الواردة في هذا التقرير تشكل الأساس اللازم للإصلاح الإداري. ويرتكز برنامجنا المقترح لتنفيذ الإصلاح الإداري على توقعاتنا من أن هذه القيادات الإدارية المطلوبة واللازمة لتنفيذ التغييرات، سوف تستخدم هذه التوصيات كقاعدة لتنفيذ الإصلاح الإداري، وذلك

(٤٦) المصدر نفسه، ص ٣٧.

(٤٧) شركة الوسائل الإدارية، «الإصلاح الإداري (مشروع ٧٨ ـ ٣١)،» (الدوحة: ١٩٧٦) (مطبوع على الآلة الكاتبة)، ج ١، ص ٢ ـ ٣.

بتوصية من حضرة صاحب السمو أمير البلاد المفدّى»[٤٨].

وجاء أيضاً في مقدمة المجلد الثاني المخصص لبرنامج التنفيذ المقترح أن خطة التنفيذ المقترحة تتألف من خمسة نشاطات رئيسية متتابعة، وهي:

أ ـ إعداد متطلبات الإصلاح الإداري من أساليب تنظيمية ووظائف.

ب ـ إعداد قوائم وصف الوظائف والإجراءات.

ج ـ تدريب الموظفين على استخدام هذه النظم والإجراءات.

د ـ تحويل الوضع الحالي للتنظيم والوظائف والنظم والإجراءات إلى الوضع الجديد المقترح.

هـ ـ مراقبة فعالية النظام الجديد وتعديله حيثما لزم. وأكدت مقدمة برنامج التنفيذ أن «مشاركة نخبة من الموظفين القطريين المؤهلين والمدربين في تطبيق برنامج التنفيذ، عنصر هام في النجاح على المدى البعيد. كما تمثّل مراقبة وإدارة برنامج التنفيذ على أعلى المستويات الحكومية عنصراً ضرورياً آخر، لا يقل أهمية عن المشاركة القطرية»[٤٩].

وجدير بالذكر أن الفريق قدم تقريره النهائي في ثلاثة مجلدات، اختص **المجلد الأول** منها بالنتائج والتوصيات، وتناول بالدراسة خمسة مجالات في أجهزة الحكومة التنفيذية المدنية، وفي المؤسسة العامة القطرية للبترول، وشركة قطر لصناعة الإسمنت، وشركة قطر للحديد والصلب من القطاع المختلط:

أ ـ وظائف الحكومة وتنظيم الجهاز الحكومي

لقد تبين للفريق أن التنظيم الراهن لا يغطي وظائف كان من الضروري القيام بها. كما لاحظ أن تحسين أداء الأجهزة الحكومية يتطلب «استحداث وظائف هامة معينة غير موجودة حالياً» إضافة إلى «الحد من ازدواجية الوظائف الحالية». وأشار التقرير بشكل خاص إلى أن التخطيط لا يتم على أساس قومي شامل. كما أشار إلى أن «هناك ثغرة كبيرة في إدارة البيئة لحماية مصادر المياه الطبيعية وتلوث البحار والهواء، وتصريف المجاري ومراقبة النفايات».

---

(٤٨) المصدر نفسه، ج ١، ص ٤٢.

(٤٩) المصدر نفسه، ج ٢، ص ٢ ـ ٦.

ب ـ إدارة الأفراد وتخطيط القوى العاملة وتدريب موظفي الخدمة المدنية[٥٠].

ج ـ الموازنة والحسابات

لقد لاحظ الفريق بشكل خاص أن إجراءات إعداد الميزانية «لا توفر الأسلوب الفعال في تقييم الأولويات بغرض تحديد الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والإنمائية للدولة». كما لاحظ بأن نظم التكاليف، إما أنها بدائية أو غير مطبقة إطلاقاً. ويؤدي ذلك إلى سوء تقدير المصروفات والاعتمادات المطلوبة وسطحية هذه التقديرات. وقد وجد الفريق أن «هناك كثيراً من القرارات الشفوية بين الإدارات، كما أن كثيراً من التعليمات التي لها تأثير مباشر على الميزانية يقال إنها أعطيت وفقاً لتعليمات سمو الأمير، مما يصعب معه التأكد من كيفية تنفيذ هذه التعليمات بما يرضي جميع الأطراف المعنية».

د ـ المخازن والمشتريات والمناقصات.

هـ ـ استخدام الحاسب الآلي وإدارة النظم[٥١].

وفي المجلد الثاني حدد الفريق مهمات التنفيذ وخطوات القيام بها على أساس أن شركة الوسائل الإدارية ومؤسسة خدمات الجامعة الأميركية سوف يتم تكليفها بتنفيذ الإصلاحات الإدارية والقيام بإعادة التنظيم. وفي ختام تقريرها ربطت الشركة موعد بدء خطوات الإصلاح الإداري، بموافقة الحكومة على تعيينها وقيام الحكومة بإعداد التشريعات اللازمة وإصدارها. وحددت الشركة المدة اللازمة لوضع برنامج الإصلاح الإداري موضع التطبيق، بعشرين شهراً اعتباراً من موافقة الحكومة على التشريعات اللازمة لبدء برنامج التنفيذ[٥٢].

وجدير بالملاحظة أن الحكومة لم تتخذ الخطوات التنفيذية لوضع توصيات شركة الوسائل الإدارية موضع التطبيق. فضاعت بذلك جهود تلك الدراسة كما ضاعت من قبلها الجهود التي بذلت في دراسات الإصلاح الإداري الأخرى. ودخلت الإدارة الحكومية عقد الثمانينيات ـ الذي شهد تأثيرات الطفرة النفطية الثانية، كما تعرّض لضغوط المستجدات التي أحدثها قيام الثورة الإيرانية ـ من دون

---

(٥٠) المصدر نفسه، ج ١، ص ٦١ ـ ٨٥.

(٥١) المصدر نفسه، ج ١، ص ٨٧ ـ ١٠٠.

(٥٢) المصدر نفسه، ج ٢.

أن تكون الإدارة الحكومية قد تمّ إصلاحها إدارياً بما يمكنها من مواجهة تلك التغيرات التي أضافت أعباء جديدة على أعباء الإدارة الحكومية المثقلة بمشكلاتها الهيكلية.

سادساً: اندفاعات إدارة اليسر وتداعياتها

في عام ١٩٧٨، عندما تمّ تكليف شركة الوسائل الإدارية بمهمتها، كانت التدفقات النقدية التي أتاحتها الطفرة النفطية الأولى قد وجدت طريقها إلى قنوات الإنفاق. وكانت الحكومة قد لاحظت بوضوح النتائج السلبية لإدارة اليسر. وكان من بين النتائج السلبية، تضخم عدد العاملين في الخدمة المدنية من ١٠ آلاف عام ١٣٩٤هـ/ ١٩٧٤م إلى ١٨ ألفاً عام ١٣٩٧هـ/ ١٩٧٧م[٥٣]. وكذلك تصاعدت نفقات الميزانية من ٢,٥ بليون ريال إلى ٧,٣ بليون ريال في غضون ثلاث سنوات بين عامي ١٩٧٤ و١٩٧٧ (انظر الملحق رقم (٣ب)). وقد كانت الفرصة سانحة ـ نتيجة لبروز تلك السلبيات ـ لأن تأخذ الحكومة هذه المرة بتوصيات الإصلاح الإداري. ولو قدر الله للحكومة أن تتخذ قرارها بالإصلاح الإداري لوجدت نفسها في وضع أفضل للتعامل مع معطيات الطفرة النفطية الثانية.

لكن مما يؤسف له حقاً، أن الطفرة النفطية الثانية تصادفت بوادرها مع الفترة التي كانت الحكومة تدرس فيها تقارير الإصلاح الإداري، كما كان الحال في الطفرة النفطية الأولى. وقد أدى ذلك إلى انصراف اهتمام متخذ القرار عن تقرير شركة الوسائل الإدارية، نتيجة الانشغال بمراقبة الأحداث الإقليمية والعالمية التي مهدت للطفرة النفطية الثانية وصاحبتها. وقد انشغلت الحكومة محلياً اعتباراً من عام ١٩٧٩ بتدوير عائدات النفط، بعد أن تصاعدت فجأة، بسبب تأثيرات الثورة الإيرانية، وما تبعها من نقص حاد في إمدادات النفط، بسبب قيام الحرب العراقية-الإيرانية عام ١٩٨١.

فقد ارتفعت عائدات النفط من ٧,٤ بليون ريال عام ١٩٧٨ إلى ١١,٢ بليون ريال عام ١٩٧٩، ثم وصلت إلى ١٧ بليوناً في عام ١٩٨١. وانعكس ذلك فوراً على نفقات الميزانية، فارتفعت من ٦,٥ بليون ريال إلى ٨,٣ بليون ريال، وإلى ١١

(٥٣) قطر، ديوان الخدمة المدنية، التقرير السنوي لعام ١٩٩٣ (الدوحة: [الديوان]، ١٩٩٣)، ص ١٦٣.

بليون ريال، وإلى ١٤,٧ بليون ريال، في السنوات ١٩٧٨، ١٩٧٩، ١٩٨٠، ١٩٨١ على التوالي (انظر الملحق رقم (٣ب)). وقد تضاعفت نتيجة لذلك المؤشرات الكمية كافة وتضخمت الأشكال وكبر حجم كل شيء في الإدارة الحكومية. فقد أصبح كل إنفاق مقدوراً عليه وكل رغبة أو طموح يمكن تلبيته بسهولة، فأخذت إدارة اليسر بذلك مداها واندفعت بسرعة غير مدركة للنتائج وغير عابئة بالعواقب، فأفرزت نتائج وخلقت التزامات، أعتقد أنها سوف تثقل كاهل الإدارة الحكومية لوقت طويل.

ولا حاجة بنا في هذه المرحلة من الدراسة، أن نكرر الالتزامات التي ترتبت على اتباع نمط إدارة اليسر[٥٤]. كما إننا في غنى عن رصد المشكلات الإدارية المزمنة وبيان أوجه القصور التي لا ترقى بالإدارة الحكومية الراهنة إلى مستوى الإدارة العامة[٥٥]. فما كان معروفاً من قصور ما زال ماثلاً. وما لاحظته دراسات الإصلاح الإداري الثلاث من أوجه خلل ومشكلات إدارية مزمنة ما زال اليوم موجوداً يثقل كاهل الإدارة الحكومية ويشل قدرتها، وذلك بعد أن فاتت الإدارة الحكومية فرص الإصلاح الإداري. كما إن الاندفاع الذي شهدته إدارة اليسر في النصف الأول من عقد الثمانينيات قد فاقم ما كان موجوداً من قصور وزاد من أوجه الخلل، ورسخ المشكلات الإدارية المزمنة. هذا بالإضافة إلى الأعباء التي ترتبت على الحكومة وأثرت في أدائها منذ أن تراجعت أسعار النفط عام ١٩٨٦. فقد تعرضت الإدارة الحكومية منذ عام ١٩٨٦ إلى تداعيات حقبة العسر التي تلت ذلك. كما صاحب هذه الحقبة تقشف واضطراب وحلول جزئية، وإعادة تنظيم عشوائي للوزارات والأجهزة الحكومية، وتعطيل بعض اللوائح والنظم الإدارية، الأمر الذي أدى إلى تزايد المشاكل الإدارية وتعقيدها، وتحوّل بعضها إلى إشكاليات اجتماعية مستعصية على الحل الجزئي، في انتظار الحلول الجذرية والإصلاح الشامل.

ولعل الإشارة إلى مشكلة التضخم الوظيفي ـ على سبيل المثال ـ تكفي في ختام هذا الفصل لتأكيد استمرار الإدارة الحكومية على حالها من دون إصلاح، كما

(٥٤) انظر: «تركيب النفقات العامة،» ضمن الفصل السادس من هذا الكتاب.

(٥٥) انظر: «إنشاء الوزارات وتشكيل مجلس الوزراء،» و «خامساً: دراسات الإصلاح الإداري،» ضمن هذا الفصل.

تبين لنا مدى تفاقم المشكلات التي تواجهها الإدارة الحكومية اليوم واستعصائها على الحل المنفرد. فمشكلة التضخم الوظيفي أصبحت بحق، إشكالية اجتماعية بسبب حملها الثقيل الذي تنوء به الميزانية العامة، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، بسبب الصعوبات الاجتماعية التي تعترض التوجهات الحكومية لتخفيف ضغط باب الرواتب والأجور في الميزانية، وذلك نتيجة اعتماد المستوى المعيشي لأغلب المواطنين على التوظيف الحكومي وتوفير فرص عمل مجدية لهم، لا يتوفر معظمها اليوم إلا في نطاق التوظيف الحكومي.

لقد شهد عدد العاملين في الحكومة تزايداً في حقبة الطفرة النفطية الأولى كما سبقت الإشارة، وفي حقبة الطفرة النفطية الثانية تصاعد عدد العاملين في الحكومة ومؤسساتها العامة بشكل خيالي من نحو ٢٠ ألفاً عام ١٩٧٨ إلى ٧٣ ألفاً وفقاً لتعداد ١٩٨٦[٥٦]. وفي عام ١٩٩٣ يقدّر عدد العاملين في الحكومة ومؤسساتها العامة بنحو ٨٧ ألفاً. هذا على الرغم من إجراءات التقشف التي شهدتها الأجهزة الحكومية. وقد ارتفع نتيجة لذلك ـ على الرغم من حالة العجز ـ المخصص لباب الرواتب والأجور في الميزانية العامة فقط من ٤ بلايين ريال في عام ١٩٨٥ ـ ١٩٨٦ إلى ٤,٥ بليون ريال في ميزانية ١٩٩١ ـ ١٩٩٢ (انظر الملحق رقم (٣ب)).

ومما هو جدير بالملاحظة أن الحكومة ـ عند بحثها عن مجالات تخفيض الإنفاق ـ قد فوجئت باستعصاء باب الرواتب والأجور على التخفيض، وشعرت بوطأة ضغط طالبي العمل من القطريين، فوجهت اهتمامها إلى مسألة التضخم الوظيفي وإلى تقطير الوظائف. فقام ديوان الخدمة المدنية بإعداد دراسة حول التضخم الوظيفي في الجهاز الحكومي القطري. فماذا خلصت الدراسة إليه؟

خلصت الدراسة التي تمّ إنجازها في مطلع ١٩٩٤ إلى استعصاء مشكلة التضخم الوظيفي على الحل المنفرد. فبعد دراسة تفصيلية لمظاهر التضخم، وأسبابه، وتقديمٍ مقترحات لعلاجه عن طريق تقطير الوظائف الحكومية وإحلال القطريين محل الوافدين، تقول الدراسة: «ولكن هذا الإحلال، والتطبيق السليم لسياسة التقطير، لن يكون ممكناً في غيبة خطوات وترتيبات أخرى نراها ضرورية، إذ

(٥٦) قطر، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية، [١٩٩٣]، العدد ١٣ (الدوحة: الجهاز، ١٩٩٣)، ص ٤٨.

كيف يتم الإحلال دون الانتهاء من تخطيط القوى العاملة في الجهاز الحكومي؟ وكيف يتم هذا التخطيط دون قياس أداء الحكومة ومعرفة حجم العمل بها؟ وهذا القياس بدوره لا سبيل إلى إجرائه إلا مع توصيف وترتيب الوظائف الحكومية. وهذا التوصيف والترتيب يتطلب ابتداء الاستقرار على هياكل تنظيمية فعالة واختصاصات محددة لكل جهة حكومية، وتحديد أهدافها، وخطة وبرامج تفصيلية لعملها، وهكذا تكتمل الدائرة، ولا بدّ من النفاذ إليها عند بدايتها السليمة ومدخلها الصحيح»[٥٧].

وتضيف الدراسة قائلة: «إن أية حلول وسطية، أو إصلاحات موضعية هنا أو هناك، لن تقدم حلاً جذرياً للمشكلة. وستصبح هذه الحلول «الترقيعية» عبئاً على القيادة السياسية، وعلى متخذ القرار وصانعيه، وستصرف الجهود عن وجهتها الصحيحة»[٥٨]. وقد دعت تلك الدراسة التي تمّ إنجازها في مطلع عام ١٩٩٤، كما سبقت الإشارة، إلى ضرورة «توفير الإمكانيات والترتيبات العاجلة لوضع خطة تطوير الجهاز الإداري للدولة ١٩٩٢ ـ ١٩٩٣/١٩٩٤ ـ ١٩٩٥ موضع التطبيق»[٥٩].

وفي هذه الدعوة عود على بدء، الأمر الذي يشير إلى الحلقة المفرغة التي تدور فيها نوايا الإصلاح الإداري في قطر، والتي تُوصل الدراسات دائماً ـ مع الأسف ـ إلى طريق مسدود، عندما يتبين أن الإصلاح الإداري لا بد من أن يكون جزءاً من إصلاح شامل. ولا بدّ للإصلاح الشامل من أن يكون إصلاحاً جذرياً يمس جوانب الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويكون الإصلاح الإداري مدخله ووسيلة تحقيقه وليس بأي حال من الأحوال بديلاً منه. لذلك لا بدّ من أن يكون هدف الإصلاح الإداري في الدرجة الأولى هو تحويل واعٍ للإدارة الحكومية من إدارة تسيير إلى إدارة تغيير، وذلك من خلال القيام بتنمية إدارية لبناء إدارة التنمية، ومن ثم تغيير نمط الإدارة الراهنة وتوجهاتها من إدارة حكومية تقليدية إلى إدارة تنمية حقيقية ذات أهداف مجتمعية عامة قابلة للتخطيط وخاضعة للقياس والتقويم.

(٥٧) قطر، ديوان الخدمة المدنية، «التضخم الوظيفي في الجهاز الحكومي القطري: مظاهره وأسبابه ومقترحات علاجه،» (الدوحة: ١٩٩٤)، ص ٨٧ ـ ٨٨.

(٥٨) المصدر نفسه، ص ٦٨.

(٥٩) المصدر نفسه، ص ٦٩.

القسم الرابع

المـجـتـمـع

الفصل العاشر

المحصلة: مجتمع على مفترق طرق

بادئ ذي بدء، يواجه الباحث إشكالية عند محاولته تحديد المقصود بالمجتمع في قطر والدول المماثلة لها في شرق الجزيرة العربية، ذلك لأن المجتمع في هذه الدول كان ضحية من ضحايا التغيرات الاقتصادية والاجتماعية، التي صاحبت حالة الاعتماد على ريع النفط، وما ترتب على ذلك الاعتماد من خلل إنتاجي وخلل سكاني على وجه الخصوص (انظر الفصول الأول والثاني والسادس). لقد تعرض المجتمع نتيجة نمط الإدارة التقليدية (انظر الفصل التاسع) وبسبب الوفرة المالية والطبيعة الريعية للاقتصاد إلى تغيرات فجائية وعشوائية، دفعت به إلى حافة النكوص وفقدان النسق الاجتماعي العام. واستمرار مسار تلك التغيرات ينذر اليوم بقطع صلة المجتمع، أو بالأحرى التجمع البشري المقيم على أرض الدولة، بالمجتمع الوطني الذي اكتمل تكوينه قبل بداية عصر النفط.

إن التغير الاجتماعي الذي شهدته تلك المجتمعات، على الرغم من بعض مؤشراته المادية الإيجابية في مجال ارتفاع مستوى المعيشة، وانتشار التعليم، وتحسن المستوى الصحي، وزيادة الاتصال بالعالم الخارجي... إلا أن المحصلة النهائية لتلك التغيرات انعكست سلباً على المجتمع من حيث توجهه الإنتاجي، وتجانسه الثقافي، وتماسكه الاجتماعي. كما أدت إلى تزايد تفككه نتيجة انحراف التفاعل الاجتماعي، الذي أصبح يغلب عليه الجانب السلبي بسبب تصاعد عوامل الصراع وتفشي النظرة الآنية والسلوك الفردي، على اعتبارات التعاون والتساند في الحياة الاجتماعية. وبذلك غلبت الاعتبارات الآنية الموقتة على الحياة الاجتماعية للسكان، وعلى النظرة المستقبلية التي تنطلق من وحدة المصير. ومن هنا عجز التجمع البشري الراهن عن القيام بوظائف المجتمع الكلي الدائم. وأهمها محافظة المجتمع على

مقومات بقائه، واستمراره في الوجود عبر الأجيال، هذا إلى جانب تماسكه وتجانسه عن طريق صيانة هويته وتأصيل ثقافته وتعزيز مقومات التقدم وتوفير متطلبات الأمن والنماء.

ولعل نظرة سريعة إلى التركيب السكاني لقطر تبين لنا أسباب حيرة الباحث عند محاولة تحديد المقصود بالمجتمع. فسكان قطر الذين بلغ تقديرهم ٥٥٩ ألف نسمة في منتصف عام ١٩٩٣، لم يزد تقدير عدد القطريين منهم على ١٢٦ ألف نسمة فقط، بينما كان تقدير الوافدين العرب ١٠٦ آلاف، والوافدين من غير الناطقين باللغة العربية ٣٢٧ ألف نسمة. وفي ما يتعلق بالقوى العاملة فإن عدد القطريين في منتصف عام ١٩٩٣ قدر بنحو ٣٠ ألفاً، وعدد العرب ٤٥ ألفاً فقط، هذا بينما بلغ تعداد قوة العمل الأجنبية ٢٣٠ ألفاً (انظر الملحق رقم (١)).

ومن هنا نجد أن المكون الأول للمجتمع، هو البشر الذين يتفاعلون ـ إيجابياً وسلبياً ـ عبر العمليات الاجتماعية، لا تمت أغلبيته العظمى بصلة سكانية أو حتى ثقافية إلى المجتمع القطري قبل النفط. كما إن الشريحة الوافدة من السكان والتي تشكل نحو أربعة أخماس السكان (٧٧,٥ بالمئة) لا يرتبط مستقبلها بمستقبل المكان الذي قدمت للعمل فيه. فلكل جالية وطن ترجع إليه إذا تغيرت الظروف الاقتصادية التي جذبتها، وبالتالي فإنه من الطبيعي ألا يشعر الوافدون بارتباط مصيرهم بمصير المواطنين. ومن هنا نلاحظ تدنّي مستوى التعاون والتساند بين السكان ولا سيما في ما يتعلق بالمستقبل. وإلى جانب ذلك، فإن مجموع السكان يفتقد وحدة التنشئة الاجتماعية والثقافية الجامعة التي تعتبر بحق المدخل إلى الحياة الاجتماعية السليمة في أي مجتمع إنساني.

وفي هذه الدراسة حول محصلة التغير الاجتماعي الذي شهدته قطر، سوف نتناول ـ بالعرض والنقاش ـ المنعطفات الرئيسية والتغيرات الجوهرية في معالم المجتمع في قطر خلال عصري الغوص وعصر النفط، وننظر في أسباب نشأة المجتمع القطري ونتحرى عوامل تفككه. ولذلك لن نتطرق إلى جوانب مهمة، تفصيلية وفنية من التغير الاجتماعي، التي يتناولها عادة بالبحث المكثف المختصون بعلم الاجتماع، وإنما يهمنا بشكل خاص القيام بقراءة أولية للفترة التي نشأ فيها المجتمع القطري، والتعرف إلى الظروف التي أدت إلى اكتمال تكوينه في القرن التاسع عشر حتى مطلع القرن العشرين. لعل قراءتنا هذه تعيد الثقة، كما تؤكد أهمية دور المواطنين بين الأدوار، في وقت أصبح فيه المجتمع على مفترق طرق...

إما أن يكون مجتمعاً قطرياً، إذا استطاع المواطنون ممارسة دورهم باعتبارهم التيار الرئيسي (mainstream) بحق، وإما أن يتحول إلى مجتمع متعدد الجنسيات في ضوء الإعلانات والاتفاقيات الدولية وشعارات حقوق الإنسان، هذا ـ لا قدر الله ـ إذا استمر دور المواطنين هامشياً وشكلياً واستمر النمط الريعي للاقتصاد سائداً والخلل السكاني على خطورته.

وكذلك يعنينا إلقاء نظرة على الحقب التي انتقل عبرها المجتمع القطري من عصر الغوص إلى عصر النفط، لنتعرف إلى جوانب الضعف التي أثرت سلباً في أهمية دور المجتمع القطري فأضعفته. وأخيراً نناقش إشكالية تحديد المقصود بالمجتمع في قطر في الوقت الحاضر. وفي ما يلي نتناول هذه الجوانب في أربع نقاط:

أولاها، نشأة المجتمع القطري.

وثانيتها، الانتقال من الغوص إلى النفط.

وثالثتها، المجتمع في قطر والدول المماثلة في الوقت الحاضر.

والنقطة الرابعة، خاتمة نحاول من خلالها توصيف المجتمع وتحرّي سبل خروجه من مأزقه الراهن.

أولاً: نشأة المجتمع القطري

قطر جزء من منطقة ثقافية هي إقليم شرق الجزيرة العربية، ومجتمعها واقتصادها مماثلان ـ بوجه عام ـ لمجتمع بقية بلدان تلك المنطقة واقتصادها. وكذلك فإن تاريخ قطر هو جزء من تاريخ الأمة العربية، وثقافتها هي الثقافة العربية ـ الإسلامية. وعلى الرغم من هذه الحقائق التي لا خلاف حولها، فإن لشبه جزيرة قطر خصوصيتها ـ الإيكولوجية والجغرافية وربما القبلية ـ التي أدت إلى قيام حياة اجتماعية من الممكن تمييزها من بقية المجتمعات العربية. هذا على الرغم من تشابه، بل تطابق، المجتمع القطري أحياناً مع بعض أجزاء من مجتمعات شرق الجزيرة العربية، ولا سيما بعض مدن وقرى جنوب شرق البحرين والجبيل ودارين. فشبه جزيرة قطر عرفت بهذا الاسم قبل الإسلام، واستمرت محتفظة به بعد ذلك تمييزاً لها من بقية بلدان شرق الجزيرة العربية. ولعل جغرافية شبه جزيرة قطر وقربها من أهم مغاصات اللؤلؤ، هي التي أعطتها خصوصية وجعلت منها ملجأ آمناً استقرت

به قبائل وعائلات عربية تكسب رزقها من البحر، وتنشد الأمن الذي تتطلبه حياة الغوص وما يترتب على الاشتغال به من سفر وابتعاد موسمي عن الأهل والمال. وقد كانت البيئة البرية لشمال قطر ووسطها سنداً للاستقرار القبلي أيضاً، لما توفره من مصادر رعي وحياة شبه بدوية بعد انتهاء مواسم الغوص[1].

ومن هنا استقر في شرق قطر وشمالها، عبر العصور، سكان ينشدون الحياة الآمنة المسالمة المتعاونة المستقرة، التي تسمح لهم بالانصراف إلى اكتساب الرزق من البحر، والتعايش في البر للاستفادة من مصادر الرعي وحياة البادية التي توفرها البيئة البرية لهم. وتشكلت حول هذه الحياة المتعاونة المسالمة المستقرة أعراف وتقاليد، وسادت قيم تنشئة اجتماعية مشتركة[2]. كما نسجت حولها علاقات اجتماعية خاصة، مهدت السبيل تدريجياً لتساند المجتمعات المحلية (القبلية) وتكوين مجتمع مشترك، يتفاعل من خلاله أغلب سكان سواحل شبه جزيرة قطر في ما بينهم أكثر من تفاعلهم، في معظم الأحيان، مع أي مجتمع آخر.

وقد جاء هؤلاء السكان المستقرون بشبه جزيرة قطر من أماكن مختلفة، أهمها قبائل وسط الجزيرة العربية. وكان النزوح إلى قطر إما نزوحاً مباشراً من وسط الجزيرة العربية، أو نزوحاً لأفراد وعائلات وأفخاذ عربية سبق لها أن استقرت على السواحل المحيطة ببحر الخليج، بما في ذلك سواحل فارس وجزرها. وإضافة إلى ذلك، كان من بين النازحين أفراد وعائلات وأفخاذ قبائل من عرب فارس، ومن أهل العراق، وأهل عُمان ومختلف أنحاء الجزيرة العربية. وكان معظم النازحين إلى قطر من العرب السنة، إلى جانب عدد صغير من العرب الشيعة من البحرين والأحساء. أما النازحون من غير العرب فقد كانوا من الإيرانيين الذين لم يتعدَّ عددهم في مطلع القرن العشرين بضع مئات. هذا إلى جانب عدد من العتقاء والرقيق الذين ينحدر معظمهم من أصول أفريقية.

وقد تركّز السكان المستقرون بقطر على ساحلها الشرقي من الوكرة جنوباً إلى

---

(١) سبيكة محمد الخاطر، «توطين البدو في المجتمع القطري،» ورقة قدّمت إلى: ندوة قضايا التغير في المجتمع القطري خلال القرن العشرين «١٩ ـ ٢٢/ ٧/ ١٤٠٩هـ، ٢٥ ـ ٢٨/ ٢/ ١٩٨٩م»، ٢ ج (الدوحة: جامعة قطر، ١٩٩١)، ص ١٠٩ ـ ١١٨، وعبد البديع صقر، دليل قطر الجغرافي ([بيروت: دار العباد،؟ ١٩٥٩])، ص ٧٥ ـ ١٢٨.

(٢) سبيكة محمد الخاطر، قيم التنشئة الاجتماعية في أغاني الأم القطرية (الدوحة: إدارة الثقافة والفنون، ١٩٩٢)، ص ١٥ ـ ٧٩.

الرويس شمالاً، وساحلها الشمالي من الرويس شرقاً إلى الزبارة غرباً. ويعود سبب السكنى في الساحل الشرقي والشمالي من شبه جزيرة قطر إلى الأمن النسبي الذي توفره تلك السواحل نتيجة بعدها عن مدى الغزو. هذا إضافة إلى قرب تلك السواحل من مغاصات اللؤلؤ. وقد كان لكل قبيلة قطرية من القبائل ديرة (بلد) تشكّل مجالاً لحركتها، ويشمل ذلك في العادة قرية أو قرى ساحلية عدة، ومنازل عند مصادر المياه، ومشاتي في داخل شبه الجزيرة ترحل إليها القبيلة في موسم الرعي وحياة البادية. ولم تكن هذه المساكن القبلية ثابتة وإنما كانت تتغير عبر الزمن، وبذلك تبادلت القبائل سكنى القرى الساحلية وما يتبعها في الداخل.

ويلاحظ على أسماء أكثر القبائل القطرية أنها أسماء خاصة بها في قطر. فأغلب أسماء قبائل قطر اشتقت من أسماء أفراد وعائلات وأفخاذ قبائل عربية، استقرت بقطر واتخذت لنفسها وسلالتها ومن ينتسب إليها أسماء غير متداولة خارج قطر. وكذلك اتخذت العائلات القطرية في المدن والقرى الكبيرة أسماءها، من اسم الجد الذي نزح إلى قطر، أو المكان الذي نزح منه. ومن هنا نجد أن هناك قبائل وعائلات قطرية معروفة منذ قرون بإقامتها في قطر، ومَن هو ساكن من أفرادها خارج قطر، إنما هو نازح من قطر. وإلى جانب هؤلاء توجد أفخاذ من قبائل ذات اسم مشترك مع أفخاذ أخرى تسكن في الغالب خارج قطر. وبعض هؤلاء الأفخاذ لم يندمج في حياة الغوص أو يسكن القرى الساحلية، وإنما استمر يحيا حياة بدوية في غرب قطر وجنوب غربها.

وكانت قطر، إلى جانب سكانها المستقرين بها، ملجأ أيضاً لبعض المتمردين على السلطات المركزية، من أمثال الخوارج أيام الدولة العباسية، ويذكر منهم قطري ابن الفجاءة. وفي القرن الثامن والتاسع عشر اتخذ رحمة بن جابر الجلاهمة وبعض أهل ساحل عُمان وغيرهم، مراكز لهم على سواحل قطر، ولا سيما بعد أن غطت معاهدات الحماية البريطانية إمارات ساحل عُمان إضافة إلى البحرين. وكذلك سبق أن اتخذ بعض القبائل من الزبارة مستقراً هاجروا منه إلى الكويت ونزحوا منه إلى البحرين. ويبدو أن هؤلاء العابرين إلى قطر واللاجئين إليها والمتخذين منها منطلقاً لنشاطاتهم في البحر لم يتعرضوا بسوء لأهل قطر المستقرين، ولم يقاطعوا حياتهم الاجتماعية ونشاطاتهم الاقتصادية، وإنما كانوا في الغالب يتعاونون مع أهل قطر، ويشاركونهم في نشاطاتهم طيلة فترة إقامتهم في قطر، مستفيدين من غياب سلطة محلية تمنع وجودهم، أو تتدخل في نشاطاتهم، أو مجتمع رافض إياهم طالما كانوا

يتخذون من قطر مقراً أسوة بغيرهم، أو ممراً ومنعطفاً إلى غاياتهم خارج قطر. وربما يكون بعض أهل قطر قد شارك اللاجئين إليها، والمتخذين منها منطلقاً لنشاطاتهم في البحر طمعاً في الغنيمة. فسكان قطر أقرب من الناحية القبلية إلى هؤلاء العابرين من بقية المجتمعات الأكثر استقراراً على سواحل الخليج.

ويتضح من هذا العرض أن المجتمع القطري قد تكوّن من قبائل وعائلات عربية تحالفت عسكرياً لرد العدوان ومقاومة الغزو، وتكوّنت لديها أعراف اجتماعية واقتصادية مشتركة، بعد أن استقرت في قطر وامتهنت الغوص وعمّرت مدناً صغيرة وقرى على طول الساحل الشرقي والشمالي لشبه جزيرة قطر. كما استفادت من البيئة البرية في مزاولة الرعي وحياة البادية بعد انقضاء مواسم الغوص. ويبدو أن هذا المجتمع القطري قد بدأ يتبلور في القرون الثلاثة الأخيرة وأخذ شكله في القرن التاسع عشر، بعد أن عمّت اتفاقيات الحماية ساحل عُمان والبحرين وظلت قطر خارج إطار الحماية الرسمية.

وتشير إحصائية مفصلة لسكان قطر في نهاية القرن التاسع عشر ومطلع القرن العشرين، إلى أن السكان المستقرين على سواحل قطر، من الوكرة في جنوب شرق قطر إلى خور حسان (الخوير) في شمال غرب قطر، يقدرون بنحو سبعة وعشرين ألف نسمة في عام ١٩١٢ ـ ١٩١٣، موزعين على النحو التالي[٣]: السلطة (٣٢٥٠) يسكنون الدوحة، البوكوارة (٢٥٠٠) يسكنون سميسمة ودوحة العين والفويرط، المهاندة (٢٥٠٠) يسكنون الخور والذخيرة، البوعينين (٢٠٠٠) يسكنون الوكرة، الهولة (العرب الذين سبق لهم النزوح ـ التحول ـ إلى سواحل فارس) (٢٠٠٠) يسكنون الدوحة والوكرة، آل بن علي (١٧٥٠) يسكنون الدوحة، الخليفات (٨٥٠) يسكنون الوكرة، المعاضيد (٨٥٠) يسكنون الدوحة والوكرة والوسيل، الكبسة (٧٠٠) يسكنون خور حسان والفويرط وهدية وسميسمة، البحارنة (٥٠٠) يسكنون الدوحة والوكرة، السودان (٤٠٠) يسكنون الدوحة، المنانعة (٤٠٠) يسكنون أبو الظلوف والدوحة، السادة (٣٥٠) يسكنون الرويس والدوحة، الحميدات (٢٥٠) يسكنون الدوحة والضعاين، العمامرة (٢٠٠) يسكنون الدوحة والوكرة، الدواسر (١٥٠) يسكنون الدوحة، أقسام من بني ياس

---

(٣) ج. ج. لورمر، دليل الخليج، ترجمة المكتب الثقافي لحاكم قطر (بيروت: الدار العربية، ١٩٧٠)، القسم الجغرافي، ص ٢٩٠١ ـ ٢٩٠٤.

وآل بوفلاسة والكبيسات (١٢٥) يسكنون الدوحة والوكرة، البقاقلة (٥٠) يسكنون الدوحة، البني مقلة (٥٠) يسكنون الدوحة، المسلم (٤٠) يسكنون الدوحة والفويرط والوكرة، المضاحكة (عدد قليل) يسكنون الضعاين. وهناك ٢٠٠٠ ممن أُعتقوا يسكنون الدوحة والوكرة و٤٠٠٠ من العبيد الذين لا يقيمون مع أسيادهم. وذكر التقرير أن عدد الإيرانيين ٤٢٥، وهم يسكنون الدوحة والوكرة.

ويلاحظ أن هذا التقرير الذي أورده لورمر في دليل الخليج لم يتضمن القبائل البدوية التي تقيم في قطر خارج المدن والقرى التي استقرت فيها حياة أهل قطر حول نشاط الغوص. ومن القبائل البدوية في قطر قبيلة النعيم، وهي سبع أفخاذ تقيم في شمال غرب قطر ووسطها، وأفخاذ من بني هاجر والمرة والمناصير تنتشر في وسط قطر وجنوبها، وهي على صلة قوية بقبائلها خارج شبه جزيرة قطر. هذا على الرغم من أن عائلات من بني هاجر قد استقرت في الخور والدوحة منذ القرن التاسع عشر وامتهنت الغوص. وكذلك بعض أفخاذ قبيلة النعيم التي سكنت الزبارة في القرن التاسع عشر، كما سكنت قرى داخلية في غرب شمال قطر، وانتقلت إلى البحرين وامتهنت الغوص بشكل رئيسي. ومن الملاحظ أن دليل الخليج قد فاته ذكر عدد من القبائل والعائلات القطرية المعروفة. كما أنه أجملَ ذكرَ آخرين في مجموعات، بحكم سكنهم في حي أو قرية واحدة، أو قام بدمج بعضهم في تعداد القبائل الكبيرة بحكم سكنهم إلى جانب تلك القبائل أو تحالفهم معها. ويمكننا في الوقت الحاضر ذكر وتفصيل عشرات من العائلات القطرية المعروفة بإقامتها في قطر قبل بداية القرن العشرين، إلا أن خشيتنا من النسيان والخطأ تحول دون ذلك. وفي كل الأحوال، فإن كل من يحمل الجنسية القطرية اليوم هو من أهل قطر له ما لهم وعليه ما عليهم. ويجب بذل جهود وطنية صادقة لتعزيز الانتماء من خلال تعزيز مفهوم المواطنة وترسيخ مفهوم الشعب.

وعلى الرغم من ذلك القصور، يبقى تقدير دليل الخليج للسكان المستقرين في قطر ـ بشكل عام ـ أصح ما يمكن الاعتماد عليه للتعرف إلى سكان قطر المستقرين. يضاف إليهم سكان البادية التي لها امتداد خارج شبه جزيرة قطر، ولها ولاؤها ونشاطاتها المختلفة أحياناً عن السكان المستقرين. هذا على الرغم من أن هناك قدراً كبيراً من التفاعل بين المجتمعين، وحركة استيعاب للبادية في نشاطات الغوص وحياة الاستقرار شبه الحضرية. ويمكننا أن نطمئن إلى أن تقدير سكان قطر

في مطلع القرن العشرين كان نحو ٣٢ ألف نسمة، حدّد منهم لورمر ٢٧ ألفاً، وخمسة آلاف تمثل القبائل البدوية، ومن لم يدرجهم لورمر في تقريره من العائلات القطرية قليل العدد.

تبين هذه القراءة الأولية ظاهرة نشوء المجتمع القطري، الذي اكتمل تكوينه وأخذ شكله وترسخت خصوصيته المحلية في القرن التاسع عشر، وربما قبل ذلك. فقد تبلور المجتمع القطري عبر تعاون وتساند السكان المستقرين في القرى والمدن الساحلية، وعلى وجه الخصوص تعاونت قبائل وعائلات قطر المستقرة على الساحل والتي تمتهن الغوص وركوب البحر، في ثلاثة مجالات:

١ ـ تعايش السكان المستقرين وتعاونهم الاقتصادي، وقيام نوع من تقسيم العمل يعتمد على مهن وحرف اقتضتها صناعة الغوص وركوب البحر، وتطلبتها الحياة شبه البدوية التي يعيشها السكان خارج مواسم الغوص. وقد كان استتباب السلم وعدم الاعتداء بين قبائل قطر وعائلاتها ضروريين من أجل تفرغهم لركوب البحر وترك الأهل والمال من دون خطر يهددهم. ولذلك تخلّى السكان المستقرون عن حياة البداوة وما يرتبط بها من غزو، وجنحوا إلى الحياة شبه الحضرية المنتجة، التي تتطلب نشوء أعراف وقواعد وعادات وتقاليد يحترمها السكان بشكل عام، وتفرضها مجتمعات القبائل في مناطق سكناها.

٢ ـ نشوء روابط النسب والمصاهرة بين قبائل قطر وعائلاتها بحكم الجوار والتكافؤ الاجتماعي بينهم، وقد انعكس ذلك على تقاربها ونشوء تحالفات بينها: «هذا بني عم وهذا بني خال».

٣ ـ التعاون على رد الغزو من البر والقرصنة من البحر اللذين كانت تتعرض لهما قطر أحياناً في فترات اضطراب الأمن في المنطقة. كما تحالفت قبائل وعائلات قطر عسكرياً لمقاومة بسط النفوذ والتسلط على أهل قطر. وقد قاوم القطريون الحملات العسكرية التي كانت ترسلها القوى الإقليمية الطامعة في قطر ودافعوا عن أنفسهم بشكل جماعي في أغلب الأحيان[٤].

ولعل ما كان يحتاج إليه المجتمع القطري في مطلع القرن التاسع عشر هو

(٤) المصدر نفسه، القسم الجغرافي، ص ١١٩٧ ـ ١٢٦٨، وعبد العزيز محمد المنصور، التطور السياسي لقطر في الفترة ما بين ١٨٦٨ ـ ١٩١٦م (الكويت: ذات السلاسل، ١٩٧٥)، ص ٣٤ ـ ٥٨.

قيادة منبثقة منه تلبّي حاجاته، وتنظم دفاعه عن نفسه، وتتحدث باسمه مع القوى الدولية والقوى الإقليمية ذات النفوذ في المنطقة. وقد أصبح ذلك الأمر ملحاً بعد أن كثرت اعتداءات القوى الإقليمية على مدن قطر وقراها بحجج مختلفة أدت أخيراً إلى خراب الدوحة والوكرة مرتين، واضطر سكانهما إلى الهجرة منهما داخل قطر وخارجها. هذا فضلاً عن محاولات فرض الغرامات والأتاوى على أهل قطر[٥].

ونتيجة لتلك المتغيرات التي شهدتها قطر في النصف الأول من القرن التاسع عشر، ولا سيما الوجود البريطاني في الخليج، وجد أهل قطر أنفسهم في حاجة ماسة إلى اختيار من يتحدث باسمهم. وكانت البداية الرسمية لبروز تلك القيادة المعبرة عن تحالف أهل قطر متمثلة في قيام الشيخ محمد بن ثاني، إثر اجتماع الكولونيل بيلي بكبار شيوخ قطر، بتوقيع اتفاقية باسم أهل قطر مع بريطانيا في ١٢ أيلول/ سبتمبر ١٨٦٨[٦]. وقد كان الشيخ محمد بن ثاني في ذلك الوقت «شيخ آل ثاني وأكثر الرجال كلها نفوذاً في قطر»[٧]. ومنذ ذلك التاريخ أخذ ابنه الشيخ جاسم بن محمد زمام المبادرة وتعامل مع بريطانيا وتركيا بما يقتضيه الحال وتتطلبه السياسة. كما أخذ على عاتقه توحيد جهود أهل قطر، وقيادتهم في الدفاع عن مصالحهم ومجالهم الحيوي. وقد عضدت قبائل قطر وعائلاتها جهود الشيخ جاسم الذي يربطها معه التحالف والنسب، ووقفت معه في جهوده الاستقلالية عن القوى الإقليمية التي كانت تحاول بسط سلطتها على قطر وإلحاقها بها. وقد تبلورت جهود الشيخ جاسم في مطلع القرن العشرين، وتمثل ذلك في توقيع بريطانيا اتفاقية الحماية عام ١٩١٦ مع ابنه الشيخ عبد الله، بعد وفاة الشيخ جاسم في عام ١٩١٣. وقد كان الشيخ جاسم قائداً طبيعياً أبرزته كفاءته وارتضت قبائل قطر وعائلاتها قيادته طواعية. ولا تذكر المصادر شيئاً عن قيام الشيخ جاسم بفرض أتاوى أو رسوم على أهل قطر. وتؤكد لجنة تاريخ قطر أنه «لم تنشأ في عهد الشيخ جاسم بن محمد أية إدارة جمركية ولم يُحصّل أي جمارك»[٨].

وجدير بالذكر أن اتفاقية عام ١٩١٦، لم تكن ملزمة لبريطانيا بالدفاع عسكرياً عن قطر من ناحية البر أو الدفاع عن السلطة في حالة التمرد الداخلي،

---

(٥) لوريمر، المصدر نفسه، **القسم التاريخي**، ص ١١٩٧ - ١٢١٩.
(٦) المنصور، المصدر نفسه، ص ٤٧.
(٧) لوريمر، المصدر نفسه، **القسم التاريخي**، ص ١٢١٨.
(٨) المنصور، المصدر نفسه، ص ٧.

وإنما تضمنت فقط الدفاع عن قطر من ناحية البحر وكل ما يهدد السلم في البحر. ولذلك واجهت الشيخ عبد الله صعوبات داخلية وتهديدات إقليمية[٩] جعلت من السلطة القطرية سلطة غير متطابقة من الناحية الفعلية مع حدود قطر الجغرافية. ولذلك لم يشعر المجتمع القطري خارج الدوحة والوكرة والضعاين، حتى أوائل الثلاثينيات، بوطأة السلطة، ولم تُفرض رسوم جمركية أو أتاوى ورسوم الغوص على قرى شمال قطر التي ازدهرت بالسكان، ربما طمعاً في الاستقلال الذاتي وابتعاداً عن مركز السلطة الناشئة. أما في ما يتعلق بالدوحة والوكرة، فقد فرضت رسوم على صناعة الغوص اعتباراً من عام ١٩١٣[١٠]، وتذكر بعض المصادر أن بعض القبائل المقيمة في الدوحة قد أعفيت من تلك الرسوم في البداية[١١].

وقد استمر وضع السلطة القطرية على حاله حتى مطلع الثلاثينيات، عندما اكتشف النفط في البحرين وبدأ الصراع على امتيازات النفط يشتد في المنطقة، وتصادف أن تزامنت هذه الفترة مع تراجع صناعة الغوص وتدهور اقتصاداته التي أثرت في المجتمع القطري أبلغ تأثير. وفي ١١ أيار/مايو ١٩٣٥، توصلت قطر مع بريطانيا إلى اتفاقية الحماية الشاملة، التي التزمت بموجبها بريطانيا الدفاعَ عن قطر عسكرياً من البر والبحر، هذا إضافة إلى اعتراف بريطانيا بولي العهد والتزامها مساندة الحاكم ضد أي تمرد داخلي. وفي ١٧ أيار/مايو ١٩٣٥ وقّع الشيخ عبد الله ابن جاسم حاكم قطر اتفاقية امتياز النفط مع الشركة الانكليزية الفارسية. وبتوقيع هاتين الاتفاقيتين تطابقت السلطة القطرية مع حدود شبه جزيرة قطر، وهذا ما تأكد بفرض الرسوم في سائر أنحاء قطر. وربما كانت حرب الزبارة عام ١٩٣٧ هي تاريخ تطابق السلطة القطرية فعلياً ونهائياً مع الحدود الجغرافية لشبه جزيرة قطر.

---

(٩) موزه سلطان جابر الجابر، «الحياة الاجتماعية والاقتصادية في قطر من عام ١٩٠٠ ـ ١٩٣٠،» (رسالة ماجستير، القاهرة، جامعة عين شمس، ١٩٨٦)، ص ٢٩٩.

(١٠) كلثم علي الغانم، المجتمع القطري: من الغوص إلى التحضر (الدوحة: [د.ن.]، ١٩٨٩)، ص ١٠٠.

(١١) Jill Crystal, *Oil and Politics in the Gulf: Rulers and Merchants in Kuwait and Qatar*, Cambridge Middle East Library; 24 (Cambridge, Mass.: Cambridge University Press, 1990), pp. 26 - 35 and 113 - 118.

ثانياً: الانتقال من الغوص إلى النفط

اكتمل تكوين المجتمع القطري في القرن التاسع عشر، كما سبقت الإشارة، وكانت نشأة المجتمع القطري أسبق من قيام سلطة محلية مستقرة، يشمل حكمها شبه جزيرة قطر كلها. ولذلك كان المجتمع القطري أقل تعرضاً للتسلط والاستبداد ونمط الحكم الفردي المطلق من بعض المجتمعات المجاورة، إذ كان مجتمعاً قبلياً بسيطاً تتمتع فيه القبائل القطرية بقدر كبير من الاستقلال والإدارة الذاتية لشؤونها. كما كان تعاون القبائل والعائلات القطرية وتحالفها مسألة طوعية تتم بالتراضي وعلى قدم المساواة في الحقوق والواجبات. لقد كان التعاون بين متساوين، وكذلك كان الحال داخل القبيلة الواحدة وبين أفخاذها، حيث كان يتم تبادل الزعامة وفقاً لتوفر مقومات القيادة والقدرة على الذود عن مصالح القبيلة وتحمل تبعات المشيخة.

ولعل تمتع قبائل قطر وعائلاتها بقدر عال من الاستقلال في إدارة شؤونها الذاتية، في إطار من التعاون والتعاضد والاحترام المتبادل في ما بينها، كان سبباً رئيسياً في استقرار قبائل قطر وعائلاتها، بل إن ذلك الاستقلال وما ترتب عليه من مكانة قبلية واحترام للذات، إضافة إلى قلة ما ترتب عليه من أعباء مالية، تُفرض على شكل رسوم وأتاوى، كانا عاملي جذب واستقرار وسبباً للنزوح إلى قطر واختيارها وطناً، هذا على الرغم من شحة مواردها نسبياً.

لقد كان التركيب القبلي هو الغالب على المجتمع القطري، إذ كانت كل قبيلة أو حلف من القبائل ومن يجاورهم في ديرتها، تعيش متمتعة بحرية تصريف شؤونها، من دون تدخل يذكر من سلطة مركزية، ومن دون تحمل أعباء مالية، تفرض عليها. هذا في ما عدا ما كان يتفق على دفعه للقوى الإقليمية من زكاة ـ دفعاً لشرها ـ أو للقوى الدولية من غرامات تفرضها تحت طائلة التهديد. وقد كانت مثل تلك المساهمات تدفع في العادة طوعياً من قبل شيوخ القبائل والقادرين فيها[١٢]. وكان من عادة قبائل قطر وعائلاتها، عندما تشعر بمحاولة تسلط عليها، أن تهاجر داخل قطر أو خارجها. ولهذا السبب هاجرت بعض القبائل التي سكنت الدوحة إلى شمال قطر بعد ذلك[١٣]. ومن هنا كانت قرى الساحل القطري تُسكن، ثم تهجر، ثم تسكن مرة أخرى، في عملية تبادل ونزوح بين القبائل

(١٢) المنصور، التطور السياسي لقطر في الفترة ما بين ١٨٦٨ ـ ١٩١٦م، ص٢١٢.

(١٣) لورمر، دليل الخليج، القسم التاريخي، ص ١١٩٧ ـ ١٢٦٨.

القطرية. ولقد كان طلب الاستقلال النسبي هو الصفة الغالبة على قبائل قطر وعائلاتها. واستمر ذلك حتى بداية القرن العشرين قبل انهيار صناعة الغوص وبداية صناعة النفط.

ويمكننا أن نميز ثلاث حقب مهمة مرّ بها المجتمع القطري بعد أن اكتمل تكوينه:

١ ـ الحقبة الأخيرة من عصر الغوص.

٢ ـ الحقبة الانتقالية.

٣ ـ الحقبة التأسيسية لعصر النفط.

١ ـ الحقبة الأخيرة من عصر الغوص

تمتد هذه الحقبة من بداية القرن العشرين حتى نهاية العشرينيات منه. وقد كانت امتداداً لقرون قبلها. كما كانت فترة يسر واستقرار وانصراف إلى صناعة الغوص في ما يتعلق بالمجتمع القطري الناشئ، الذي بلغ سكانه نحو ٣٢ ألف نسمة، منهم نحو ٢٨ ألفاً من السكان المستقرين، ونحو أربعة آلاف من البدو.

وقد صادفت هذه الحقبة، ازدهار أسواق اللؤلؤ وانتعاش صناعة الغوص في الخليج العربي بشكل عام، وعلى مستوى، ربما، لم تعهده من قبل. ففي السنوات التي سبقت الحرب العالمية الأولى، شهدت صناعة الغوص في الخليج أوجها وبلغت ذروتها[١٤]. فوصلت صادرات الخليج من اللؤلؤ الطبيعي عام ١٩١٢ ـ ١٩١٣ إلى مليوني جنيه استرليني. وهذا يعني أن متوسط دخل من ركب الغوص في ذلك العام، قد بلغ ٢٧ جنيهاً استرلينياً، أو نحو ١٢١ دولاراً أمريكياً بأسعار تحويل ذلك الوقت، حيث بلغ عدد من ركبوا الغوص في ذلك العام ٧٤٠٩٦ فرداً. وقد كان لقطر دور مهم في صناعة الغوص، وكان نصيبها نحو الخُمس. فقد بلغت مراكب قطر ٨١٧ سفينة من إجمالي أسطول الغوص في الخليج البالغ عدده ٤٥٠١ سفينة. كما كان عدد من ركب الغوص من قطر

(١٤) Ali Khalifa Al - Kuwari, *Oil Revenues in the Gulf Emirates: Patterns of Allocation and Impact on Economic Development,* edited by Howard Bowen - Jones (London: Bowker, 1978), pp. 7 - 9.

١٢٨٩٠ فرداً عام ١٩١٢ ـ ١٩١٣[١٥].

وحريّ بنا ـ من أجل فهم هذه الحقبة ـ أن نتعرف إلى النسق الاجتماعي الذي قام عليه بناء المجتمع القطري في عصر الغوص، وأن نلقي نظرة على ملامحه العامة، وذلك من خلال التعرف إلى العوامل الرئيسية التي كانت تؤثر في الحياة الاجتماعية بالمعنى الشامل.

أ ـ العامل الإيكولوجي ـ الإنتاجي

يتمثل البعد الأول للنسق الاجتماعي القطري في العامل الإيكولوجي، الذي يمثل حاصل التفاعل بين الإنسان والبيئة على الحياة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية عمومًا. فالمجتمع القطري تبلور عبر القرون نتيجة الرغبة والحاجة المشتركة لدى القبائل والعائلات القطرية في الانصراف إلى اكتساب معيشتهم من نشاط إنتاجي. وقد كان ذلك بفضل موارد البيئة البحرية والبرية في شبه جزيرة قطر، والاستفادة من جغرافية قطر وقربها، من ناحية، من مغاصات اللؤلؤ، وبعدها، من ناحية أخرى، عن مجالات الغزو الذي يأتي من داخل الجزيرة العربية. ومن هنا كان السلم والتعايش، بل التعاون الاقتصادي والاندماج الاجتماعي والتحالف العسكري، سبباً ونتيجة لتلك الرغبة والحاجة إلى الحياة الاجتماعية المشتركة التي اختارتها قبائل قطر وعائلاتها.

وكانت صناعة الغوص هي النشاط الرئيسي الذي نُسجت حوله حياة المجتمع القطري. ويصف محمد بن ثاني مكانة اللؤلؤ لبلغريف الذي زار قطر عام ١٨٦٢ بقوله: «إننا جميعاً من أكبرنا إلى أصغرنا عبيد لسيد واحد هو اللؤلؤ»[١٦]. فقد كان اللؤلؤ هو المحصول النقدي الوحيد الذي يمول السلع المستوردة ـ وهي كثيرة ورئيسية ـ يُعتمد عليها في الغذاء والكساء واحتياجات المواد الخام والسلع الوسيطة. وكانت صناعة الغوص، بالتالي، هي عماد الناتج الوطني ومصدر العمالة والمحرك للنشاطات الاقتصادية والاجتماعية كافة. كما كانت تجارة اللؤلؤ واحتياجات صناعة الغوص هي مصدر الحركة التجارية والنقل، والمجال الرئيسي للاستثمار. كما كانت أيضاً موضوع الحرف والصناعة. وإلى جانب ذلك، فإن

---

(١٥) المصدر نفسه، ص ٧.

(١٦) المنصور، التطور السياسي لقطر في الفترة ما بين ١٨٦٨ ـ ١٩١٦م، ص ١٨.

الغوص «لم يكن مجرد نشاط، وإنما حياة اجتماعية كاملة انعكست على قيم وعادات وتقاليد المجتمع، وكان مصدراً لثقافته»[17].

وكان البحر، إضافة إلى أهميته لصناعة الغوص، مصدراً للغذاء، ومجالاً للاتصال بالعالم الخارجي. كما كان وسيلة للنظافة والاغتسال واللعب والتسلية والترفيه، وغير ذلك من خيرات ومتع تجود بها البيئة البحرية، والتي كانت بحق السبب الرئيسي للاستقرار على سواحل قطر. ويقول المثل الشعبي: «جاور بحر ولا تجاور غني».

وكان لبيئة قطر البرية أيضاً نصيب في استقرار القبائل والعائلات القطرية التي ينحدر معظمها من قبائل بدوية. فقد وفرت مراعي قطر المتواضعة ومصادر الحياة شبه البدوية، حلقة اتصال بين الماضي البدوي لأهل قطر وحاضرهم المستقر، من خلال العودة الموسمية إلى حياة البادية بعد انتهاء مواسم الغوص. كما أتاحت فرصة لتربية الماشية وإنتاج مواد غذاء مهمة ومواد خام متواضعة. هذا إضافة إلى ما وفرته البيئة البرية من مجال لتربية الجمال وجني الخيل التي لا تستغني عنها قبائل قطر بسبب اعتمادها على قوتها الذاتية في الدفاع عن نفسها. ويذكر لورمر أن أهل قطر في مطلع القرن كانوا يملكون ١٤٣٠ جملاً و٢٥٠ حصاناً، إضافة إلى ١٤٠ مركباً تستخدم في النقل والتجارة، و٢٥٠ مركباً لصيد الأسماك، إلى جانب ٨١٧ سفينة في أسطول الغوص، كما سبقت الإشارة[18].

ب ـ العامل القرابي ـ القبلي

يتمثل البعد الثاني لنسق المجتمع القطري في عصر الغوص، في العامل القبلي. فالقبيلة أو العائلة هي الوحدة الاجتماعية والسياسية، وهي الأساس الذي ينقسم إليه السكان في قطر، وتتحدد في الغالب ديارهم ومنازلهم ومناطق سكناهم داخل المدن والقرى والأحياء (الفريق). ولا تقتصر أهمية العامل القبلي في المجتمع القطري على الجانب الاجتماعي البحت، وإنما تمتد إلى الجانب السياسي، فولاء الأفراد للقبيلة والعائلة في المقام الأول. وكانت القبيلة تحرص على استقلالها المكاني وحرية اتخاذ قرارها، في إطار التحالف الذي ارتضته مع بقية قبائل قطر وعائلاتها.

---

(١٧) الجابر، «الحياة الاجتماعية والاقتصادية في قطر من عام ١٩٠٠ ـ ١٩٣٠،» ص ٣٠١.

(١٨) لورمر، دليل الخليج، القسم الجغرافي، ص ١٩٨٩ ـ ١٩٩٠.

وكذلك كان الوضع حتى مطلع القرن العشرين، داخل كل قبيلة وعائلة قائماً على الرضى والتشاور، لا على الضم والتبعية والإلحاق. فالقبيلة القطرية في ذلك الوقت كانت تتميز بصفات القبيلة العربية البسيطة في صورتها الشورية، حيث يكون شيخ القبيلة الأول بين متساوين، وليس سيداً مستبداً بالقرار مطلق الحرية في اتخاذه، والبقية مجرد أعوان تحت طائلة سلطته المطلقة، فالرابطة القبلية عندما تتحول عن الشورى تصبح سلطة مطلقة وحكماً عضوضاً.

ولعل حرص قبائل قطر وعائلاتها على استقلالها النسبي، ورغبتها في الانصراف إلى النشاطات الإنتاجية، وضمان عدم التسلط عليها، من العوامل التي أدت إلى تكوين المجتمع القطري، عن طريق تعاون أهل قطر في الجانب الاقتصادي والاجتماعي وعن طريق تحالفهم من أجل الذود عن مصالحهم والدفاع عن مجالهم الحيوي. ومن هنا كانت السلطة القطرية التي بدأ نموها في النصف الثاني من القرن التاسع عشر تعبيراً عن حاجة المجتمع القطري الناشئ إلى سلطة منبثقة منه، تتحدث باسمه وتمثله لدى القوى الدولية والإقليمية، وتقود تحالفه ـ إذا اقتضت الحاجة ـ في الدفاع المشترك ضد محاولات القوى الإقليمية إلحاق قطر بها. وكان الشيخ جاسم بن محمد بن ثاني الذي أخذ زمام المبادرة في بلورة تلك السلطة الأول بين متساوين. وكان شيوخ قبائل قطر يتجاوبون مع سياسته برضاهم وحماية لمصالحهم[١٩]. ولم يُعرف عن الشيخ جاسم أنه تسلط على قبائل قطر وعائلاتها ولا فرض رسوماً وأتاوى عليهم، كما سبقت الإشارة. لقد كان الشيخ جاسم، من ناحية، وبقية شيوخ القبائل، من ناحية أخرى، يمولون احتياجاتهم من ثرواتهم الخاصة، وكان المقتدرون يساهمون في الأعباء العامة بشكل مباشر عن طواعية. فقد كانت الثروة والدخل من نشاطات الغوص وتمويل عملياته مصدر الزعامة في قطر. هذا إلى جانب السن والمكانة والحكمة والشجاعة والذود عن مصالح الجماعة. وهذه خاصية من خصائص أهل قطر المستقرين والمنصرفين إلى الإنتاج. فقد كان المال يبذل لاكتساب المكانة ولم تكن السلطة والنفوذ مصدرين لجلب المال. وقد كانت قبائل قطر حريصة على المحافظة على خاصية الاستقلال النسبي، وكانت وسيلتها إلى ذلك مقاومة التسلط وإحباطه، أو النزوح والهجرة داخل قطر وخارجها إلى حين، إذا تعذرت عليها المقاومة[٢٠]. وقد كان في تلك الهجرة ردع

---

(١٩) الغانم، المجتمع القطري: من الغوص إلى التحضر، ص ٩٧.

(٢٠) لورمر، المصدر نفسه، القسم التاريخي، ص ١١٩٧ ـ ١٢٥٥.

لغريزة التسلط وتوجهات الاستبداد. ولعل هجرة قبيلة المهاندة (نحو ٥٠٠٠ فرد) إلى الكويت في عام ١٩٦٤ كانت امتداداً لذلك التقليد، وقد جاءت في وقت ضعف فيه أهل قطر وتعذر على بقية قبائل قطر وعائلاتها اتخاذ موقف عملي مساند لهم، هذا على الرغم من التعاطف العام معهم. وإلى جانب البعد السياسي المهم للقبيلة في تكوين المجتمع القطري من خلال تحالف القبائل والعائلات القطرية[٢١]، فإن القبيلة هي الأساس الذي كانت تقوم عليه العلاقات الاجتماعية. فالمجتمع القطري هو جزء من مجتمعات شرق الجزيرة العربية، وهي مجتمعات قبلية بالدرجة الأولى «تحكمها قيم ونظم وأنماط سلوكية محددة، تقوم على أنواع من العلاقات والروابط الاجتماعية التي تدور حول الدم أو العرق أو ما يسمى بالعصبية»[٢٢]. ومن هنا كان النسق القرابي هو النسق السائد، ليس للقبائل ومن يتبعها فحسب، وإنما لسائر السكان الذين ينحدرون من عائلات ممتدة[٢٣]. ولذلك فإن النسق القرابي هو مصدر السلوك والعلاقات الاجتماعية، «فقد كان عالم الفرد هو عائلته. فهو يرتدي نفس ملابس أفراد العائلة، ويتجه نفس اتجاههم المهني والحرفي الذي تحدده طبيعة الحياة الاجتماعية في تلك الفترة، وله نفس عاداتهم وقيمهم، وهو يمارس أنشطته الاجتماعية البسيطة حيث توجد عائلته، وهو يستمد قوته من مركز عائلته، ولا يستطيع أن يخرج عن نموذج الشخصية الذي حددته العائلة، وإلا واجه ضغطاً شديداً في هذه الحالة»[٢٤].

ويتبين لنا من هذا العرض أن أهم ملامح المجتمع القطري في عصر الغوص تتمثل في عاملين هما: العامل الإيكولوجي ـ الإنتاجي، والعامل القرابي ـ القبلي. فقد شكّل هذان العاملان نسق المجتمع وحددا بناءه الاجتماعي. فكان النسق الاجتماعي نسقاً مركباً إنتاجياً ـ قبلياً. وكان البناء الاجتماعي تعبيراً وانعكاساً لذلك النسق المركب. فقد كان التركيب القبلي هو الأبرز بين تركيبات المجتمع، ويؤثر أكثر من أي تركيب اجتماعي آخر، مثل التركيب الطبقي والمهني. وكانت العادات والتقاليد والأعراف القبلية هي السائدة، ومن هنا تحددت مكانة المرأة

(٢١) الغانم، المصدر نفسه، ص ٤٥.

(٢٢) عادل حسن غنيم [وآخرون]، «التاريخ الاجتماعي للمرأة القطرية المعاصرة،» في: جامعة قطر، التاريخ الاجتماعي للمرأة القطرية المعاصرة (الدوحة: الجامعة، ١٩٨٩)، ص ٨٩.

(٢٣) الجابر، «الحياة الاجتماعية والاقتصادية في قطر من عام ١٩٠٠ ـ ١٩٣٠،» ص ٢٠٠.

(٢٤) غنيم [وآخرون]، المصدر نفسه، ص ٩٠.

ومركزها الاجتماعي ودورها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، كما تحدد الحراك الاجتماعي والمكانة الاجتماعية لفئات السكان. . . هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى، كان للقبيلة دور سياسي وعسكري، وكان لها استقلالها النسبي من حيث ممارسة شؤونها ومن حيث مكان سكناها. أما التقسيم الطبقي، فإنه تقسيم داخلي في كل قبيلة وعائلة، حيث تنقسم بين كبار الممولين وتجار اللؤلؤ وهم ـ في العادة ـ شيوخ القبيلة أو العائلة، والطبقة الوسطى من النواخذة والطواشين وملاك السفن والتجار ومن في حكمهم ـ وقد كانت هذه الطبقة تشكل نسبة معتبرة ـ ثم الطبقة التي لا تملك وسائل إنتاج تذكر. وكان هناك حراك اجتماعي نشط داخل القبائل والعائلات نفسها، كما أن الزعامة أو المكانة لا تورث، وإنما يجب أن يعضدها جهد الفرد وتدعمها إمكانياته الذاتية وميزاته القيادية. وتتضمن الطبقة العاملة، الأتباع، سواء كانوا يعملون لحسابهم، أو كانوا وافدين، أو كانوا من الرقيق.

ونجد أيضاً انعكاساً واضحاً للعامل الإيكولوجي ـ الإنتاجي. فالبيئة مصدر النشاط، والإنتاج السلعي والخدمي هما مصدر دخل الأفراد، والمكافأة المادية والمعنوية مرتبطة بجهد الفرد وإنتاجية عمله في المقام الأول. فأفراد القبائل يمتهنون جميع مهن الغوص من دون حرج، وحرف البادية بوجه عام. والكل يكسب رزقه من عرق جبينه، ويمتهن حرفة أو صنعة منتجة، وفقاً لمهارته وفي إطار محددات الاعتبارات الاجتماعية. وهذا النسق المركب الإنتاجي ـ القبلي، والبناء الاجتماعي الذي أفرزه، هو ما كان يميز المجتمع القطري الناشئ في عصر الغوص من المجتمع البدوي الذي كان سائداً داخل الجزيرة العربية من ناحية، ومن ناحية أخرى يميزه من المجتمع في قطر في عصر النفط، الذي حلّ فيه الريع محل الإنتاج، وتآكلت فيه المكانة السياسية للقبائل والعائلات القطرية، وتراجع بذلك دور أهل قطر.

٢ ـ الحقبة الوسيطة

هذه الحقبة وسيطة بين عصر الغوص وعصر النفط، ومتداخلة فيهما. وقد امتدت من أواخر العشرينيات حتى نهاية الأربعينيات، وشهدت انهيار صناعة الغوص، ولم تحظ بنصيب اقتصادي يذكر من صناعة النفط. كما شهدت هذه الحقبة أيضاً نمو السلطة المركزية، نتيجة لمعاهدة الحماية البريطانية، وبفضل اتفاقية

امتياز النفط، اللتين تمّ التوصل إليهما في شهر أيار/مايو عام ١٩٣٥. هذا في وقت تقوّض فيه بعض مرتكزات المجتمع القطري، وذلك عندما تدهورت اقتصادات الغوص وانهارت صناعة الغوص من ناحية، كما تراجعت، من ناحية أخرى، المكانة السياسية للقبائل والعائلات القطرية.

ولعل أهم المؤثرات في المجتمع القطري خلال هذه الحقبة كان تراجع اقتصادات الغوص، وانهيار صناعته في نهاية المطاف، نتيجة أزمات متلاحقة: **أولاها**، الانقطاع الذي سببته الحرب العالمية الأولى لصناعة الغوص. **ثانيتها**، كارثة طبيعية بسبب «الدالوب» (عاصفة) الذي ألحق أبلغ الضرر بأسطول الغوص عام ١٩٢٦. **وثالثتها**، وأكثرها أهمية، التقدم التقاني المتمثل في اختراع اليابان لتقانة زراعة اللؤلؤ، وقيامها بتسويق اللؤلؤ المزروع بأسعار رخيصة اعتباراً من أواخر العشرينيات. وتتمثل **الأزمة الرابعة** في الكساد العالمي الكبير الذي أصاب في عام ١٩٢٩، اقتصاد الولايات المتحدة وأوروبا، وأدى إلى انحسار الطلب على اللؤلؤ الطبيعي وتدني أسعاره. أما **الأزمة الخامسة**، فتتمثل في الحرب العالمية الثانية، وما أدت إليه من أعباء وما خلفته من اضطرابات، قضت على البقية الباقية من اقتصادات صناعة الغوص. أما **الأزمة السادسة فهي**: بروز صناعة النفط في المنطقة وقدرتها على جذب أفضل عناصر قوة العمل المحلية للعمل في نشاطاتها.

وقد نتج من تلك الكوارث والمتغيرات تلاشي صادرات الخليج من اللؤلؤ من مليوني جنيه استرليني عام ١٩١٢ ـ ١٩١٣، إلى ٢٠٨ آلاف عام ١٩٢٦، وإلى ٦٢ ألف جنيه استرليني فقط عام ١٩٤٦[٢٥]، وبذلك وصلت صناعة الغوص إلى حدّ الانهيار الكامل. وأصبح ركوب الغوص أمراً يجري بحكم العادة، وبسبب عدم وجود البديل بالنسبة إلى بعضهم.

ولم تترك صناعة الغوص الساحة إلا بعد أن أكلت كل ما تراكم خلالها من أصول، وقضت على ما تكون من رأسمال، وضيعت ما بني عليها من مكانة اجتماعية. وتقوضت بذلك المراكز الاقتصادية والاجتماعية لمولي الغوص وتجاره ونواخذته (كبار رجالات القبائل والعائلات القطرية) والعاملين فيه أو في النشاطات القائمة على صناعة الغوص. وتراكمت الديون واشتدت وطأتها على الجميع،

---

(٢٥) Al - Kuwari, *Oil Revenues in the Gulf Emirates: Patterns of Allocation and Impact on Economic Development*, p. 8.

وأصبح المجتمع في المنطقة بشكل عام يعاني الفقر والفاقة، وتنتشر في أرجائه البطالة.

وبانهيار صناعة الغوص، مرّ المجتمع القطري بأحلك فترات تاريخه الاقتصادي. وربما كانت الكارثة التي حلت بالمجتمع القطري، أكبر مما حلّ ببقية مجتمعات شرق الجزيرة العربية، وذلك نتيجة شحّ الموارد البيئية الأخرى، وبسبب اعتماد المجتمع القطري على صناعة الغوص ونسج حياته الاجتماعية حول نشاطاتها. وقد انطبعت مآسي هذه الحقبة في الذاكرة الشعبية، بذكريات أليمة، يرددها الأبناء نقلاً عن الآباء. ولعل الصورة المزرية التي يرسمها بعض الباحثين لعصر الغوص ـ من الذين يعتمدون على الإخباريين المعاصرين ـ والصور التي تظهرها التمثيليات والمسرحيات ـ التي تتعرض لعصر الغوص ـ هي تعميم لذكريات جيل الآباء عن هذه الحقبة الوسيطة بين عصر الغوص وعصر النفط، والتي لا تمثل عصر الغوص وإنما تمثل حقبة أفوله فقط. وقد تعرض المجتمع القطري خلال هذه الفترة إلى ثلاث ظواهر اجتماعية ذات تأثيرات مهمة في التغير الاجتماعي وذات تأثير بالغ في دور أهل قطر:

أ ـ الظاهرة الأولى

هجرة أهل قطر إلى البحرين والمنطقة الشرقية في العربية السعودية. وقد كان السبب الرئيسي لهذه الهجرة هو البحث عن الرزق. كما كان للمتغيرات السياسية أثر في هجرة بعض أولئك جرياً على عادة أهل قطر في الهجرة إلى داخلها أو إلى خارجها، كما سبقت الإشارة. وكانت هجرة البحث عن الرزق تتم بصحبة العائلات أو بغير اصطحاب العائلات. وقد كانت هجرة واسعة أدت إلى تخلخل المجتمع القطري، ولا سيما في الجزء الشمالي والجزء الشرقي الشمالي من قطر. وانخفض نتيجة ذلك، تقدير سكان شبه جزيرة قطر، من نحو ٣٢ ألف نسمة في مطلع القرن العشرين إلى ١٦ ألف نسمة عام ١٩٤٥[٢٦]. وخلال الحرب العالمية الثانية عمّ الفقر والضنك والعوز أرجاء قطر، وانتشرت الأوبئة وانقطعت المواد الغذائية، ولم يحصل أهل قطر، ولا سيما الجزء الشمالي منها، على نصيب من تموين الحرب.

---

(٢٦) Crystal, *Oil and Politics in the Gulf: Rulers and Merchants in Kuwait and Qatar,* p. 117.

ويذكر والدي ـ رحمه الله ـ حادثة تعبّر عن حال من بقي في شمال قطر خلال الحرب العالمية الثانية من دون أن يهاجر. يذكر أن مركباً شراعياً كان آتياً من ساحل فارس وصل إلى قرية الغارية، وكان محملاً بالأغنام والحبوب، فعرض بضاعته على أهل القرية، فلم يستطيعوا شراء شيء منها لضعف الحال. فاقترح عليهم مقايضة ماء الشرب ببعض ما لديه. فحاولوا جلب الماء من القرى الداخلية، إلا أن أوانيهم ودوابهم لم تسعفهم على تلبية حاجته بالسرعة التي يتوقعها. وسألهم بعد أن رأى حالهم، واطّلع على وضع القرية القاحلة، التي لا توجد فيها شجرة خضراء واحدة، ولا مَعلَم من معالم الحياة التي يعهدها، سألهم: هل أنتم محكوم عليكم بالبقاء هنا في هذه القرية، ولا تستطيعون الهجرة منها؟ فأجابوه: لا. فقال لهم: لماذا إذاً لا تهاجرون إن لم يكن محكوماً عليكم بالعزل والسجن هنا؟

ب ـ الظاهرة الثانية

تراجع الدور القبلي بسبب نمو السلطة المركزية وانهيار صناعة الغوص. وقد شهد الدور السياسي والعسكري للقبائل القطرية ذلك التراجع قبيل الحرب العالمية الثانية، بعد إبرام اتفاقية عام ١٩١٦ مع بريطانيا. وقد استمر ذلك التراجع يتزايد نوعياً ويمتد جغرافياً حتى وقت منح امتياز النفط وإبرام معاهدة الحماية الكاملة في عام ١٩٣٥. وتحولت بذلك التطور، السلطة القطرية تدريجياً من مرحلة التحالف القبلي إلى مرحلة الحكم الأوتوقراطي(٢٧).

وقد انعكس ذلك التطور أيضاً، على الزعامة داخل القبائل القطرية نفسها، فلم تعد القبيلة هي المرجع الأخير في تثبيت مركز كبيرها، وإنما أصبح للسلطة المركزية دور في التأثير في ذلك، وأخذت تتدخل بشكل مباشر وغير مباشر في ترجيح كفة من يربطها معه نسب أو تطمئن إلى ولائه وتبعيته، كما كان لها دور في تشرذم القبائل وتعدد رؤوسها. ومن هنا فقدت القبيلة القطرية استقلالها النسبي الذي شكل ركيزة من ركائز تكوين المجتمع القطري من قبائل وعائلات متحالفة، تمتلك حرية اتخاذ قرارها. ولم يعد شيخ القبيلة هو «الأول بين متساوين» وإنما أصبح إرثه المكتسب في الزعامة، وتأييد السلطة المركزية إياه، وربما دعمه معنوياً بالمصاهرة، ومادياً بالعطايا، أساس مركزه. ولذلك ضعفت القوة الذاتية للقبيلة

(٢٧) Al - Kuwari, Ibid., pp. 18 - 20.

وانقسمت بعض القبائل القطرية، إلى أفخاذ متناحرة، وسكنت قرى وأحياء مختلفة، بعد أن كانت موحدة تحت زعامة نابعة من اختيارها وبرضاها.

ولعل ظاهرة تخلي بعض العائلات القطرية عن لقبها القبلي والاكتفاء بلقب الجد يدل على ظاهرة تفكك القبائل القطرية. ويبدو أن اتجاه بعض العائلات إلى الانفصال عن قبائلها، وكذلك التركيز على لقب العائلة إلى جانب لقب القبيلة ظاهرة مستمرة في التزايد تعبيراً عن ضعف الدور القبلي وتراجع أهميته. كما إنها تعبر عن رغبة بعض العائلات في التميز من بقية أفراد قبيلتها... وربما الانفصال عنها تدريجياً. وهذا يشير إلى انتهاء الدور القبلي بعدما لم يعد يلبي من القبلية سوى الشكل الاحتفالي.

وإلى جانب فقدان القبائل والعائلات القطرية استقلالها النسبي وأهميتها السياسية، تدريجياً، خلال هذه الحقبة الوسيطة، فإن كثيراً من التقاليد والأعراف والضوابط القبلية، قد تصدعت، تحت الضغوط والتداعيات التي صاحبت انهيار صناعة الغوص. وتعود أهم أسباب ذلك التصدع، إلى تقوض المراكز الاقتصادية لزعماء القبائل، الذين كانوا هم أنفسهم كبار ممولي صناعة الغوص وتجار اللؤلؤ ونواخذة البحر، وكذلك اضطرار أهل قطر إلى الهجرة خارج قطر بحثاً عن الرزق بعيداً عن ديارهم وعائلاتهم، ومزاولة مهن وحرف ونشاطات لم يزاولوا بعضها من قبل. وبذلك الضعف الاقتصادي والبعد الجغرافي والتغير المهني، انتقل مركز التعاون والتفاعل في ما يتعلق بأهل قطر من داخل القبيلة إلى خارجها. وبذلك تراجع البعد السياسي القبلي في حركة المجتمع القطري.

ج ـ الظاهرة الثالثة

تمثّل بروز مفهوم الشعب القطري، من خلال العمل النقابي والاهتمامات المشتركة بين القطريين العاملين لدى شركة نفط قطر والمقاولين التابعين لها.

عندما عادت شركة نفط قطر إلى مواصلة نشاطاتها بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية، اتجه إلى العمل فيها كل القادرين على العمل من سائر أنحاء قطر، ومن جميع القبائل والعائلات، بمن فيهم أفراد من العائلة الحاكمة. وقد استوعبت أعمال التنقيب والحفر وإنشاءات البنية الأساسية للإنتاج والتصدير، كل قوة العمل التي لم تهاجر، إضافة إلى من عاد ممن هاجروا خارج قطر. وتجمع بذلك معظم أهل

قطر، من الشباب والرجال، في أماكن عمل مشتركة لدى صاحب عمل رئيسي وعدد من المقاولين العاملين لحسابه. وكان توظيف القطريين يتم على أساس استعداداتهم لتعلم المهن الجديدة وقدراتهم الذاتية وطموحاتهم الفردية، من دون اعتبار يذكر، لمكانة أي منهم القبلية، أو مناطق سكناهم. فتساوى جميع القطريين، ورضوا بالمهن التي تتيحها لهم قدراتهم. وبذلك توحدت مصالح العاملين القطريين، وبدأ التعاون والتساند بينهم كأفراد، في مواجهة شركة نفط قطر والمقاولين العاملين لديها.

وأخذت عملية التفاعل الاجتماعي الإيجابي بين القطريين تعمل على تنمية رأي عام، وتصوغ مطالب عمالية مشتركة، تتمثل، ابتداءً، في تحسين ظروف العمل والمعيشة في معسكرات العمل، ورفع الأجور، وتنظيم الإجازات وتوفير وسائل المواصلات التي تنقلهم إلى ذويهم بشكل دوري. وامتدت لتشمل مطالب المساواة بين القطريين وغيرهم من العمال والفنيين الأجانب، والاحتجاج ضد عدم مراعاة الإنكليز والهنود كرامة العامل القطري، وأخذ اعتباراته الدينية والاجتماعية في الحسبان.

ولعل هذه الحركة العمالية، التي تضامن العاملون القطريون في نشاطات النفط ـ في الحقول البرية والبحرية ـ حول مطالبها النقابية، شكلت خطوة مهمة في تكوين مفهوم الشعب القطري، حول مصالح اقتصادية، واهتمامات وطنية، في مواجهة شركات النفط وما تمثله من نفوذ الحماية الإنكليزية[٢٨]. كما أعادت إلى الأذهان عملية تكوين المجتمع القطري، الذي تبلور قبل أكثر من قرن من الزمان، بين قبائل قطر وعائلاتها، في وجه القوى الإقليمية والمحلية التي حاولت في الماضي إلحاق قطر بنفوذها. وأذكر في ما أذكر روايات ثامر مفتاح التي كان يحكيها لنا في دخان عندما ذهبنا للعمل في شركة نفط قطر في منتصف الخمسينيات. لقد كانت حكاياته حول تعاون أهل قطر وهبّتهم هبّة رجل واحد عندما يُعتدى على أحد منهم، عامل توحيد واستنهاض لنا نحن العاملين في دخان.

وقد كان للحركة العمالية التي نشأت بين العاملين في شركات النفط في قطر، فضل تنمية الروح الوطنية، ومساندة المطالب الوطنية، والتعبير عن

---

(٢٨) Crystal, Ibid., pp. 118 - 121.

الاهتمامات القومية التي بدأت تساهم ـ هي الأخرى ـ في بلورة مفهوم الشعب القطري ذي الانتماء العربي، الذي بدأت حركته تتضح في عقد الخمسينيات. وقد بلغت حركته أوجها في آذار/مارس عام ١٩٦٣، وذلك عندما تمّ تقديم مطالب شعبية محددة، ردت عليها الحكومة ببيان حول نيتها في تطبيق منهاج للإصلاح الجذري الشامل، بعد أن اتخذت عدداً من الإجراءات الأمنية ضد الشخصيات التي ساندت المطالب الشعبية(٢٩).

٣ ـ الحقبة التأسيسية لعصر النفط

تغطي هذه الحقبة التأسيسية من التغير الاجتماعي في قطر الفترة من بداية تصدير النفط عام ١٩٤٩ إلى أواخر الستينيات. وخلالها تأكد اعتماد الدولة والمجتمع في قطر على ريع النفط، وتراجع النسق الإنتاجي، كما وهن النسق القبلي من حيث دوره السياسي. وقد كان التنافس حول اقتسام ريع النفط ـ باعتباره غنيمة ـ محور الاختلاف وموضوع الصراع. كما كانت سياسات إعادة توزيع عائدات النفط، وزيادة المخصصات من داخل الميزانية العامة ومن خارجها، هي القضية التي انشغلت بها قطر، وقسمت المجتمع إلى فئات متناحرة حول الاعتبارات التي يجب أن تحكم نمط تخصيص عائدات النفط وأوجه استخدامها. فكان هناك صراع بين الحاكم والإدارة الإنكليزية التي يرأسها المستشار، وبين أفراد الأسرة الحاكمة، كما كانت هناك مطالب شعبية عبرت عنها الحركة العمالية والوطنية، تثير سؤالاً حول عدالة سياسات إعادة توزيع عائدات النفط، وتطرح مطالب توفير الخدمات العامة والرعاية الاجتماعية، وفرص العمل، كما سبقت الإشارة.

ويعود وضع حجر أساس هذه الحقبة التأسيسية لعصر النفط إلى عام ١٩٣٥. ففي شهر أيار/مايو من ذلك العام تمّ الاتفاق مع بريطانيا على تطبيق بنود اتفاقية الحماية كافة. كما تمّ التوصل ـ في الشهر نفسه ـ مع شركة النفط الانكليزية ـ الفارسية إلى اتفاقية امتياز التنقيب عن النفط في كامل حدود شبه جزيرة قطر البرية. وقد كان لتلك الاتفاقيتين أثران مهمان:

أولهما: دعم حكومة قطر سياسياً ومالياً؛ دعمها سياسياً نتيجة توفير الحماية

---

(٢٩) قطر، إدارة الشؤون القانونية، مجموعة قوانين قطر، ١٩٦١ ـ ١٩٨٠ (الدوحة: [الإدارة، د.ت.])، ص ٦١٤. وانظر: «ثانياً: فترة التأسيس،» ضمن الفصل التاسع من هذا الكتاب.

العسكرية البرية، إضافة إلى الحماية البحرية لكل حدود قطر الجغرافية[٣٠]. وكذلك دعم حكومة قطر مالياً بفضل ٤٠٠ ألف روبية دفعة امتياز التنقيب عن النفط، إضافة إل ١٥٠ ألف روبية تدفعها الشركة سنوياً[٣١]. وكان من أولويات توظيف العائدات النفطية شراء أسلحة ودعم القدرة العسكرية. وقد مهدت تلك المستجدات الأمر، لحسم مسألة الزبارة عام ١٩٣٧. وكان من نتائجها استقرار السلطة القطرية وتطابقها مع حدود قطر الجغرافية. كما كان من نتائجها الجانبية، امتداد تطبيق الرسوم الجمركية وغلاطة الغوص، على الكل، وفي أنحاء قطر كافة.

وبذلك تغيرت طبيعة العلاقة بين السلطة وبين قبائل قطر، وتحولت من تحالف قبلي إلى نظام حكم مركزي تقليدي مطلق، شبيه ببقية نظم الحكم في المنطقة. وجدير بالتأكيد أن هذا التحول الرسمي لا ينفي بقاء الكثير من وشائج الترابط، واستمرار اعتبارات التحالف السابق، مؤثِّرين في مظهر العلاقة بين الحاكم وأهل قطر بشكل عام.

ثانيهما: بروز مطلب تقاسم عائدات النفط منذ لحظة ورودها. فقد طالب آل ثاني بنصيب رسمي من تلك العائدات، وغادر بعضهم - بعض آل أحمد - قطر في أواخر الثلاثينيات، عندما لم يخصص لهم نصيب رسمي من دخل النفط. وقد كان هناك وعي بأهمية المطالبة بنصيب من عائدات النفط لدى أهل قطر بشكل عام. ويذكر أن حسن بن مطوي المهندي - عند مناقشة المهاندة دعوة الشيخ عبد الله بن جاسم للمشاركة في حرب الزبارة - اقترح على المهاندة أن يكتب لهم الشيخ عبد الله نصيباً من «الكاز»، إلا أن المجتمعين اعترضوا على اقتراح الشيخ الطاعن في السن، لأن موضوع المناقشة هو الإعداد للمشاركة، ولم يكن هذا الوقت المناسب لإثارة مطالبهم في نصيب من دخل النفط، وعلى حد تعبيرهم: «هذا وقت المفازعة وليس وقت المنازعة».

وجدير بالتأكيد هنا أيضاً أن عدم قيام نظام رسمي لإعادة توزيع رسوم الامتياز، لا يعني عدم حصول بعض آل ثاني على معاشات، أو حصولهم على عطايا ومساعدات، أمّنت لأفراد الأسرة الحاكمة حداً أدنى من المعيشة، ومكنتهم

(٣٠) عبد العزيز محمد المنصور، التطور السياسي لقطر، ١٩١٦ - ١٩٤٩ ([الكويت]: ذات السلاسل، ١٩٧٩)، ص ١٨١ - ٢٠٦.

(٣١) المصدر نفسه، ص ١٩٩.

من مقاومة دواعي الهجرة التي تعرّض لها بقية أهل قطر. فقد حصلت قلة من أهل قطر على «شرهات» ومساعدات، مهما كانت ضئيلة، فإنها كانت مهمة جداً في وقت انهار فيه اقتصاد الغوص ولم تبدأ بعد نشاطات صناعة النفط.

وفي عام ١٩٤٩، بعد أن انتهت تلك الفترة التمهيدية، انتقلت قطر فعلاً من الحقبة الوسيطة بين عصر الغوص وعصر النفط، ودخلت الحقبة التأسيسية لعصر النفط. ففي هذا العام أصبح من المؤكد تدفق إيرادات عامة، لم تعهدها قطر من قبل، تتمثل في العائدات المنتظرة لصادرات النفط. لذلك كان لا بدّ من ترتيب الأوضاع. وأهم خطوات الترتيب كانت تنازل الشيخ عبد الله بن جاسم، الذي اضطر إلى تسيير شؤون الحكم اليومية بعد أن توفي، فجأة، ابنه الشيخ حمد ولي العهد والحاكم الفعلي لقطر.

وقد كان تنازل الشيخ عبد الله لابنه الشيخ علي يحتاج إلى تسويات داخل الأسرة، ويتطلب تعهدات بريطانية بمساندته في وجه المعارضة المحتملة ضدّه. ولذلك كانت هذه المناسبة فرصة للإنكليز من ناحية، وللعائلة الحاكمة من ناحية أخرى، لأن يتنافسوا على تشكيل الوضع الجديد. وكان بقية أهل قطر غائبين عن هذه المناسبة، نتيجة التخلخل الذي تعرض له المجتمع القطري في الحقبة الوسيطة، بسبب انهيار صناعة الغوص وفقدان القبائل أهميتها نتيجة النزوح، الذي لم يسلم من تأثيراته السلبية سوى العائلة الحاكمة[٣٢].

وقد كان الطرف البريطاني، في عام ١٩٤٩، هو الأقوى والأكثر تأثيراً. ولذلك برز الدور الاستعماري البريطاني، قوياً ومؤثراً، بشكل لم يسبق له مثيل من قبل، في الشؤون الداخلية لقطر. فكسب الإنكليز الموافقة على إقامة إدارة على النمط الاستعماري، صلب اهتماماتها الشؤون المالية والأمن. وتمت موافقة الحاكم الجديد على وجود مقيم سياسي، وتعيين مستشار إنكليزي، وإنشاء قوة بوليس تحت قيادة إنكليزية. كما تمّ الاتفاق على إقامة إدارة حكومية تحت رئاسة المستشار. وكذلك تمّ الفصل بين الخزينة الخاصة للحاكم والخزينة العامة للحكومة. وتمّ الاتفاق على توجيه ربع عائدات النفط إلى الخزينة الخاصة للحاكم، لحسابه شخصياً، بينما تمّ توجيه ثلاثة الأرباع الباقية إلى حساب حكومة قطر الذي يوقع

(٣٢) Crystal, *Oil and Politics in the Gulf: Rulers and Merchants in Kuwait and Qatar*, p. 118.

عليه المستشار إلى جانب الحاكم(٣٣). وجدير بالتأكيد أن الترتيبات التي تمّ بموجبها تنازل الشيخ عبد الله، في آب/أغسطس ١٩٤٩، لم تكن الأسرة الحاكمة راضية عنها، ولم يؤخذ لأهل قطر أي اعتبار فيها. كما كانت تلك الترتيبات غير واضحة وتقبل التأويلات المختلفة، الأمر الذي أثار خلافات حادة بين الحاكم وبعض أفراد أسرته. وكانت أهم أوجه الخلاف، من ناحية، حول ولاية العهد، التي أعطى الشيخ عبد الله بن جاسم وعداً مكتوباً للشيخ خليفة بن حمد بتوليها، واستمر في تأييد وعده حتى وفاته عام ١٩٥٧. ومن ناحية أخرى، كان مطلب العائلة الحاكمة أن يخصص لها أحد الأرباع الثلاثة التي توجّه إلى حساب الحكومة، موضع خلاف بين المستشار والإدارة التي يسيطر عليها الإنكليز، وبين العائلة الحاكمة التي تؤكد أن الشيخ علي، عند توليه الحكم، قد وعدها بالحصول على ربع دخل النفط من خلال الميزانية العامة للحكومة.

ومنذ مطلع الخمسينيات شكلت قضية اختيار ولي العهد، ومسألة تخصيص ربع ثان من عائدات النفط لأفراد الأسرة الحاكمة، محور الخلاف بين كل من الإدارة الإنكليزية والحاكم من ناحية، وبين أغلب أفراد الأسرة الحاكمة من ناحية أخرى. واستمر ذلك طوال عقد الخمسينيات، ولا سيما النصف الأول من العقد. لقد كان الإنكليز يطمحون إلى إقامة إدارة على نمط الإدارة التي أنشأها المستشار بلغريف في البحرين، بحيث تتيح لهم اليد العليا في إدارة البلاد. كما توفر لهم فرصة استثمار جزء من عائدات الحكومة من النفط، لا يقل عن الربع، في الاقتصاد البريطاني. هذا إضافة إلى إعطاء السلع والخدمات البريطانية أولوية الاستيراد والاستخدام في المشروعات الحكومية. وكان الشيخ علي، في البداية، يساير الإنكليز في ذلك مقابل إرجاء البت في ولاية العهد إلى حين. ولكن ضغوط الأسرة الحاكمة من ناحية، والحركة العمالية وما انبثق منها من حركة وطنية عامة في منتصف الخمسينيات من ناحية أخرى، حالت دون ذلك ولم تسمح للإنكليز بتحقيق كامل طموحاتهم.

وجدير بالذكر أن أهل قطر لم يكونوا غافلين تماماً عن عائدات النفط والأثر الذي تركته في المجتمع سياسات إعادة توزيعها. وقد طالبت بعض العائلات التي يربطها النسب بالأسرة الحاكمة بمعاملتها مثل بقية فروع الأسرة الحاكمة، وكذلك

(٣٣) المصدر نفسه، ص ١١٨ ـ ١٣٩، و Al - Kuwari, *Oil Revenues in the Gulf Emirates: Patterns of Allocation and Impact on Economic Development*, pp. 114 - 132.

طالبت بعض القبائل بنصيب من عائدات النفط. إلا أن الشيخ علي أبلغ الإنكليز بصريح العبارة أن المخصصات والرواتب من الميزانية العامة لآل ثاني فقط[٣٤]. وأذكر أنه في حوالى عام ١٩٥٣ تجمع أهل الغارية والفويرط وعذبة من البوكوارة، واتفقوا على التقدم بعريضة إلى الحاكم تطالبه بنصيب من عائدات النفط التي رأوا تأثيرها واضحاً في أفراد الأسرة الحاكمة. وقد رفض الحاكم مطالبهم بشدة، وزجر كبارهم وأنكر عليهم تأليب الآخرين عليه. وعلى ما يبدو من مجريات الأمور أن مطالب البوكوارة ومن سبقهم من أهل قطر قد نتج منها إجراء رواتب مقطوعة وعطايا سنوية (جواعد) تمّ ترتيبها من خارج الميزانية العامة ودفعها من قبل الديوان الخاص للحاكم. ولذلك فإن تلك «الجواعد» التي قد تكون مهمة وقت ترتيبها أصبحت مع الزمن وارتفاع مستويات الدخول غير ذات قيمة.

وهكذا فإنه إلى جانب مخصصات الأسرة الحاكمة، وإصرارها على ضرورة الحصول على ربع عائدات النفط، يتمثل العامل المهم الآخر الذي أثر في نمط إعادة توزيع عائدات النفط، في بروز الحركة الوطنية المنبثقة من الحركة العمالية والمتأثرة بالمد القومي في النصف الثاني من عقد الخمسينيات. وكان ذلك التأثير يبرز من خلال طرح مطالب شعبية، من بينها مراعاة العدالة في إعادة توزيع عائدات النفط، وتوفير خدمات اجتماعية، أسوة بما تمّ توفيره للمواطنين في الكويت من إسكان وخدمات صحية ومساعدات وخدمات اجتماعية، إضافة إلى توفير فرص عمل للمواطنين، هذا فضلاً عن مطالب عامة أخرى. وقد كان لبروز الحركة الوطنية وتزايد انتمائها القومي، ولا سيما بعد تأميم قناة السويس وما صاحبها من مظاهرات واضطرابات، مناسبة لأن يراجع الإنكليز والحاكم والأسرة الحاكمة خلافاتهم، وأن يفتحوا آفاقاً للتفاهم حول ترتيب الأوضاع. وقد بدأ ذلك في النصف الثاني من الخمسينيات، واكتمل عام ١٩٦٠، عندما تنازل الشيخ علي لابنه الشيخ أحمد عن الحكم، وأصبح الشيخ خليفة ولياً للعهد ونائباً للحاكم ووزيراً للمالية. وكان من نتيجة ذلك إعادة تنظيم الإدارة الحكومية، بعد أن ألغي منصب المستشار الإنكليزي ـ الذي كان شاغراً منذ عام ١٩٥٧ ـ وذلك بموجب القانون رقم (١) لسنة ١٩٦٢[٣٥].

* * *

(٣٤) Crystal, Ibid.

(٣٥) قطر، إدارة الشؤون القانونية، **مجموعة قوانين قطر، ١٩٦١ ـ ١٩٨٠**، ص ٣٦ ـ ٤٥.

ويحسن بنا، في ختام هذه القراءة السريعة لحقب التغير الاجتماعي في قطر منذ مطلع القرن العشرين، أن نشير - بإيجاز - إلى أهم ظاهرة برزت في عصر النفط وطبعت الحياة الاجتماعية بطابعها، ألا وهي ظاهرة الريع الاقتصادي للنفط. فهذه الظاهرة، كان وما زال لها أبلغ الأثر في فقدان النسق الاجتماعي، الذي كان يتمثل في نسق مركب، إنتاجي - قبلي، في عصر الغوص قبل أن يبرز النفط على الساحة، ويصبح الريع الاقتصادي هو مصدر الدخل العام والخاص، وليس الإنتاج كما كان الحال في عصر الغوص. وهنا لا بد لنا من كلمة حول مفهوم الريع الاقتصادي.

يعرف الريع الاقتصادي بأنه الفرق بين سعر بيع السلعة وتكلفة إنتاجها متضمنة العائد الضروري على الاستثمار. ويتحقق الريع عندما يكون لدى منتج السلعة الاقتصادية ميزة نسبية، مقارنة بغيره من المنتجين الذين يحتاج إليهم سوق السلعة. وحجم الريع بالنسبة إلى كل منتج هو الفرق بين سعر السلعة في السوق وتكلفة إنتاجها متضمنة العائد الضروري على الاستثمار. والثروة النفطية الوفيرة في المنطقة حباها الله بميزات نسبية أدت إلى انخفاض تكاليف إنتاجها، مقارنة بتكاليف إنتاج النفط في المناطق المنافسة الأخرى. وقد أدى ذلك إلى ارتفاع إنتاج النفط في بلدان المنطقة إلى أقصى طاقة ممكنة.

وفي قطر - على سبيل المثال - بلغت تكلفة إنتاج برميل النفط ٢٨ سنتاً عام ١٩٥٩. هذا في وقت كان فيه سعر البرميل ٢,٢٣ دولار. وبذلك كان الريع الاقتصادي لإنتاج النفط يناهز تسعة أعشار سعر بيع البرميل، بينما كانت التكلفة متضمنة العائد الضروري على الاستثمار نحو العُشر فقط.

وقد كان وجود هذا المستوى العالي من الريع، وراء توسع شركات النفط في إنتاج نفط المنطقة، وكان لقطر نصيب من تزايد إنتاج المنطقة. فتدفق بغزارة جزء من هذا الريع الاقتصادي على قطر، في وقت لم يكن فيه في قطر مصدر آخر للدخل يذكر، غير القليل من النفقات التي تنفقها شركات النفط العاملة في الاقتصاد المحلي في شكل أجور ومشتريات محلية. فكان دخل قطر ٤,٨ مليون روبية عام ١٩٥٠، وذلك كان يعتبر رقماً فلكياً في قطر في ذلك الوقت، ثم ارتفع إلى ٢٠ مليون روبية عام ١٩٥١، وإلى ٥١ مليون روبية عام ١٩٥٢، عندما بدأ تطبيق اتفاقية مناصفة الأرباح. وواصلت عائدات النفط تصاعدها لتصل إلى ١٦٣ مليون روبية عام ١٩٥٥. وبلغت ذروتها الأولى عام ١٩٥٨ عندما وصلت عائدات قطر من النفط إلى

٢٨٧ مليون روبية. واستقرت عند مستوى أدنى قليلاً حتى عام ١٩٦٣. ثم عادت إلى الارتفاع بعد ذلك لتصل إلى ٥٨٢ مليون ريال عام ١٩٧٠[٣٦].

وجدير بالتأكيد أن نصيب الدولة من عائدات النفط يمثل جزءاً فقط من الريع الاقتصادي الإجمالي لإنتاج النفط في قطر. وما حصلت عليه شركات النفط العاملة في قطر من الريع يفوق الجزء الذي حصلت عليه الدولة. ولذلك كان اقتسام ريع النفط موضوع صراع بين قطر وشركات النفط العاملة فيها. وكان هذا الصراع بين الدول المصدرة للنفط عموماً والشركات العاملة فيها، وراء اتفاقيات مناصفة الأرباح في مطلع الخمسينيات، واتفاقيات «تنفيق الريع» في منتصف الستينيات بعد أن تمّ تأسيس الأوبك.

ويمتد التأثير البالغ لظاهرة الريع الاقتصادي للنفط إلى أكثر من مجال. فهي، ابتداءً، وراء التنافس الدولي على نفط المنطقة في القرن العشرين. وقد كان السعي إلى احتكار ريع النفط هو الغاية التي سعت إليها شركات النفط عندما تصارعت - في ما بينها - من أجل الحصول على امتيازات النفط، مدعومة في ذلك بقوة حكوماتها. وكان الإجحاف بحقوق الدول المنتجة هو الطابع العام لاتفاقيات امتياز النفط في المنطقة. كما كان استقرار الحكومات المحلية في المنطقة وتوفير الحماية الخارجية لها والمساندة الداخلية لسلطتها، نتيجة من نتائج امتيازات النفط التي قطفت ثمارها شركات النفط الكبرى، ونعمت بفوائدها الاقتصادية الجمة الدول المستهلكة للنفط. وكذلك كان الريع الاقتصادي للنفط موضوعاً للتنافس بين الدول المنتجة والدول المستهلكة، إلى جانب التنافس بين الدول المنتجة والشركات العاملة فيها. وكان النفط وريعه عاملين مهمين في نسج نوع خاص من العلاقات الدولية، والتأثيرات الإقليمية، التي عملت على تجميد الأوضاع السياسية، وتثبيت الأوضاع الداخلية، ولا سيما في البلدان الصغيرة، وربطتها بآليات التبعية الاقتصادية والأمنية.

وعلى المستوى الداخلي، كانت ظاهرة ريع النفط هي مصدر التأثير الرئيسي في الحياة الاجتماعية والثقافية. فالريع حل محل الإنتاجية، والاستهلاك أصبح من الممكن تحقيقه من دون تحمّل عناء الإنتاج، والمكافأة أصبحت غير مرتبطة بالجهد.

---

(٣٦) Al - Kuwari, *Oil Revenues in the Gulf Emirates: Patterns of Allocation and Impact on Economic Development,* pp. 114 - 132.

كما ان الضبط الاجتماعي أصبح يعتمد على سياسات إعادة توزيع الريع، بدل أن يتطلب قدراً كبيراً من المشاركة، أو يستدعي جهداً كبيراً من القمع. ومن هنا تغلغلت ظاهرة الريع في جوانب المجتمع كلها ونسجت الحياة الاجتماعية حول حقيقة وجودها. وبذلك أصبحت ظاهرة الريع النفطي، إلى جانب نظم الحكم المطلقة، التي تبلورت في بلدان المنطقة قبل اكتشاف النفط ومع مرحلة اكتشافه، وراء فقدان النسق الاجتماعي في الدول النفطية عموماً، وفي دول شرقي الجزيرة العربية على وجه الخصوص.

ثالثاً: المجتمع في الوقت الراهن

بعد قراءتنا السريعة نشأة المجتمع القطري وتكوينه في نهاية القرن التاسع عشر، والتعرف إلى حقب التغير الاجتماعي التي انتقل بموجبها من عصر الغوص إلى عصر النفط، نبدأ بمحاولة توصيف المجتمع في قطر في الوقت الحاضر. ولا بد لنا هنا من أن نحاول الإجابة عن السؤال الحائر الذي سبق طرحه حول المقصود بالمجتمع في قطر وفي الدول المماثلة لها. فقد كان المجتمع القطري الذي سبق أن تعرفنا إليه، وتبين لنا نسقه الإنتاجي ـ القبلي، عرضة لتغيرات هيكلية، وضحية لتداعيات قوضت بناءه وأفقدته نسقه الاجتماعي. لقد تعرض المجتمع القطري لتغيرات اقتصادية وسياسية وسكانية، فجائية وعشوائية، منذ أواخر العشرينيات بشكل عام، ومنذ بداية تصدير النفط، وما تلا ذلك من طفرات أسعار النفط في عام ١٩٧٤ وعام ١٩٧٩، بشكل خاص.

وإذا كان تأثير بعض تلك التغيرات إيجابياً، فإن معظم تأثيراتها كان وما يزال سلبياً، هذا إذا نظر إلى محصلة التغير الاجتماعي من منظور تماسك المجتمع واستمراره عبر الزمن. ويعود ذلك بشكل رئيسي، إلى تعطيل تلك التغيرات، لدور المواطنين وإضعاف حركتهم المشتركة وتساندهم الاجتماعي نتيجة ثلاثة عوامل:

١ ـ تراجع صناعة الغوص وتدهور اقتصاداته، وما صاحبهما من انقطاع مصادر الدخل وتآكل الثروات وانهيار المراكز الاقتصادية والاجتماعية لأهل قطر. وقد صاحب ذلك الانهيار هجرة واسعة من قطر طلباً للرزق، الأمر الذي أدى إلى خلخلة المجتمع وإضعاف حركته.

٢ ـ بروز ظاهرة الريع الاقتصادي لصادرات النفط منذ عام ١٩٤٩، واعتماد الدولة، ثم المجتمع تدريجياً بعد ذلك، على ريع النفط باعتباره مصدراً سهلاً

للدخل. وبالتالي فإن الريع حل محل الإنتاج، وأصبح فتات الريع بدلاً من إنتاجية العمل هو مصدر الدخل والسبيل إلى تكوين الثروة وبناء المركز الاجتماعي. وهذا هو الخلل الإنتاجي الذي أدى إلى تهميش دور المجتمع واعتماده على الدولة وسياسات إعادة توزيع عائدات النفط من خلال الميزانية ومن خارجها.

٣ ـ استفحال ظاهرة الخلل السكاني وتفاقمها على وجه الخصوص منذ مطلع السبعينيات. فقد ارتفع عدد سكان قطر إثني عشر ضعفاً، من نحو ٥٠ ألفاً عام ١٩٥٩[٣٧] إلى نحو ٦٠٠ ألف في عام ١٩٩٥، وانخفضت نسبة المواطنين من نحو الثلثين إلى نحو الخمس، وأصبحت نسبة غير الناطقين باللغة العربية بين السكان اليوم تناهز ٦٠ بالمئة[٣٨].

وأمام تلك التغيرات الهيكلية التي أصابت المجتمع في قطر وفي الدول المماثلة، يقف الدارس حائراً أمام المقصود بالمجتمع في تلك الدول. هل يشكل المواطنون وحدهم المجتمع كله؟ أم ان المجتمع يتكون من السكان كلهم... مواطنين ووافدين؟ وهل يرقى التجمع البشري المقيم على أرض قطر والدول المماثلة إلى مرتبة المجتمع بالمعنى العلمي لمفهوم المجتمع؟ وفي هذه الحالة هل يمكننا اعتبار مجتمعات المنطقة مجتمعات في حالة انتقال، أسوة بمجتمعات العالم الثالث بشكل عام، والمجتمعات العربية الأخرى بشكل خاص، أم ان مجتمعات المنطقة قد وصلت إلى مفترق طرق وعليها أن تختار بين أن تكون أو لا تكون... بين إعادة الاعتبار إلى مجتمعاتها الأصلية وبين نشوء مجتمعات أخرى متعددة الجنسيات ومتباينة الثقافات؟

وفي ما يلي نتناول الموضوع في ثلاث نقاط:

١ ـ تعريف المجتمع في علم الاجتماع.

٢ ـ هل يشكل المواطنون وحدهم المجتمع كله؟

٣ ـ هل يتكون المجتمع من السكان كلهم، مواطنين ووافدين؟

ومن ثم نختتم مناقشتنا في الجزء الأخير من هذا البحث بتوصيف عام للمجتمع الراهن في قطر والدول المماثلة لها.

---

(٣٧) محمد حسن الجابر، «الجغرافيا البشرية لقطر،» (رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، كلية الآداب، ١٩٧٧)، ص ١٤٢.

(٣٨) انظر: «أولاً: حجم السكان،» ضمن الفصل الأول من هذا الكتاب.

١ ـ تعريف المجتمع

يعرّف **معجم مصطلحات العلوم الاجتماعية** المجتمع بأنه «جماعة من الناس يعيشون معاً في منطقة معينة، وتجمع بينهم ثقافة مشتركة ومختلفة عن غيرها، وشعور بالوحدة. كما ينظرون إلى أنفسهم ككيان متميز»[٣٩]. ويورد **قاموس علم الاجتماع** ثلاثة استخدامات شائعة للمجتمع تشير إلى جوانب مهمة من الحياة الاجتماعية. **أولها:** المعنى العام ويعني «مجموع العلاقات الاجتماعية بين الناس». **ثانيها:** يعني «كل تجمع للكائنات البشرية من الجنسين ومن كل المستويات العمرية يرتبطون معاً داخل جماعة اجتماعية لها كيان ذاتي ونظمها وثقافتها المتميزة». **وثالثها:** يدل على «النظم والثقافة التي تحققت عند جماعة من الناس»[٤٠].

ويصل بوتومور، عند مناقشته صعوبة تعريف المجتمع، إلى أنه «من اليسير علينا إثبات أن وجود المجتمع الإنساني يتطلب توافر إجراءات معينة أو عمليات محددة، أي أن هناك متطلبات وظيفية للمجتمع». ويذكر أن أهم هذه المتطلبات ما يلي:

١ ـ نسق اتصال.

٢ ـ نسق اقتصادي يختص بأمور الإنتاج وتوزيع السلع.

٣ ـ أجهزة مثل الأسرة والمدرسة تتولى تنشئة الأجيال الجديدة.

٤ ـ نسق سلطة وتوزيع محدد للقوة، وربما نسق طقوس يصون التماسك الاجتماعي ويدعمه ويمنح الأحداث الشخصية المهمة ـ مثل الولادة والوفاة والزواج ـ إقراراً وتقديراً اجتماعياً[٤١].

وتورد كتب مبادئ علم الاجتماع عدداً من تعريفات المجتمع، ينظر كل منها بعمق، إلى جانب من مقومات المجتمع. ومنها تعريف ايوبانك (Eubank) الذي يعرف المجتمع بأنه عبارة عن «جماعة من الناس عاشوا معاً، وعملوا مع بعضهم لفترة طويلة نسبياً، مكنتهم من الوصول إلى درجة معينة من التنظيم، بحيث

---

(٣٩) أحمد زكي بدوي، **معجم مصطلحات العلوم الاجتماعية، انكليزي ـ فرنسي ـ عربي** (بيروت: مكتبة لبنان، ١٩٧٨)، ص ٤٠٠.

(٤٠) محمد عاطف غيث، محرر، **قاموس علم الاجتماع**، أعدّ المادة العلمية محمد علي محمد [وآخرون] (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٩)، ص ٤٥١.

(٤١) توماس بيرتون بوتومور، **تمهيد في علم الاجتماع**، ترجمة وتعليق محمد الجوهري [وآخرون]، سلسلة علم الاجتماع المعاصر؛ الكتاب الرابع، ط ٥ (القاهرة: دار المعارف، ١٩٨١)، ص ١٦٧.

يعتبرون أنفسهم وحدة اجتماعية لها حدودها المعروفة»[٤٢].

ويؤكد كينغزلي ديفز (Kingsly Davis) أربعة عناصر أساسية لقيام المجتمعات هي: السكان، والتخصص، والتمايز الطبقي، والوحدة أو التضامن، واستمرار النسق الاجتماعي[٤٣].

ويركز بعض علماء الاجتماع على جوانب جوهرية تميز المجتمع من غيره من التجمعات البشرية. فيذكر توماس اليوت (Thomas Eliot) أن المجتمع «مجموعة متفاعلة من الرجال والنساء والأطفال، يقومون على أرض محددة ويتعاونون (وظيفياً) على البقاء (الاقتصاد) وحفظ النوع (الزواج والتناسل)»[٤٤]. ويرى بيسانز (Biesanz) «أن المجتمع هو تنظيم العلاقات الاجتماعية من أناس يسهمون في ثقافة مشتركة (ويتقاسمون الإحساس بالمشابهة)»[٤٥]. ويضيف عاطف غيث إلى هذه الجوانب، موضحاً ما يميز المجتمع من غيره من التجمعات البشرية، فيؤكد أن من «علامات المجتمع الأساسية أن أعضاءه يتفاعلون بعضهم مع بعض أكثر من تفاعلهم مع أعضاء آخرين من مجتمع آخر، كما أنهم يشاركون في أكبر مجموعة من القيم. ولذلك كان هذا التساند والقيم المشتركة من أهم العوامل التي تساعد على وحدة المجتمع»[٤٦]. ويؤكد أرنولد غرين (Arnold Green) بشكل خاص، أهمية المصير المشترك في تكوين المجتمع الإنساني. وهذا يميز المجتمع من غيره من التجمعات البشرية الموقتة، أو العابرة أو المشروطة بغرض محدد، مثل معسكرات العمل. ويقول إن أخص ما يميز المجتمعات الإنسانية «أن أعضاء المجتمع يعتقدون في المصير ويقوم بينهم نسق من القواعد الخلقية التي يلتزمونها في توجيه السلوك العام»[٤٧]. ويرى أحمد أبو زيد «أن المجتمع نفسه يؤلف نسقاً طبيعياً مكوناً من أجزاء متفاعلة ومتساندة ذلك التساند الوظيفي الذي يميز الكل المتماسك»[٤٨].

---

(٤٢) عبد الباسط محمد حسن، علم الاجتماع (القاهرة: مكتبة غريب، ١٩٨٢)، ص ٢٧٧.

(٤٣) المصدر نفسه، ص ٢٨٠.

(٤٤) محمد عاطف غيث، علم الاجتماع، المكتبة الاجتماعية، ٢ ج (القاهرة: دار المعارف، ١٩٦٦ ـ ١٩٦٧)، ص ٢١٤.

(٤٥) المصدر نفسه، ص ٢١٥.

(٤٦) المصدر نفسه، ص ٢١٦ ـ ٢١٧.

(٤٧) المصدر نفسه، ص ٢١٧.

(٤٨) أحمد أبو زيد، البناء الاجتماعي: مدخل لدراسة المجتمع (الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، ١٩٨٧)، ج ٢: الأنساق، ص ٣.

ويبرز تعريف ماكيفر وبيج (Maciever & Page) أهمية الوعي في تكوين المجتمع. فالعلاقات «الاجتماعية مشروطة من حيث الوجود بالوعي المتبادل بين الأطراف الداخلة فيها. فبدون هذا الوعي لا تكون هناك علاقات اجتماعية ولا يكون هناك مجتمع»[٤٩].

ويحدّد ماريون ليفي (Marion Levy) أربعة معايير تميّز المجتمع من غيره من التجمعات البشرية[٥٠]: **أولها**، قدرة المجتمع على الاستمرار إلى مدى زمني أطول من عمر الأعضاء. **ثانيها**، قدرة المجتمع على تجديد نفسه من ناحية، من خلال التناسل، ومن ناحية أخرى، عن طريق غرس ثقافته من خلال توافر نظام تربوي قادر على تحقيق التنشئة الاجتماعية للأعضاء الجدد على أساس ثقافة المجتمع ونظمه. **ثالثها**، مدى توفر مجموعة من المعايير المشتركة المنظمة للأفعال الاجتماعية للأعضاء ومدى توفر الشعور بالولاء لدى هؤلاء الأعضاء للمجتمع. **ورابعها**، مدى قدرة المجتمع على تحقيق الاكتفاء الذاتي.

ويتفق عدد من أساتذة علم الاجتماع العرب على أن تعريف هاري جونسن (Harry Johnson) للمجتمع هو أوضح وأشمل تعريف للمجتمع الكلي[٥١]. ويعرّف جونسن المجتمع بأنه «جماعة من الناس تتوفر فيها أربعة عناصر أساسية هي: الإقليم المحدد، والتكاثر عن طريق الجنس، والثقافة الشاملة، والاستقلال».

وإذا كانت العناصر الثلاثة الأولى لا تحتاج إلى توضيح، فإن عنصر الاستقلال يتطلب بعض الإيضاح. فالمقصود هو الاستقلال النسبي وهذا يحمل معنيين: **أولهما**، أن يكون المجتمع وحدة قائمة بذاتها، ولا يكون مجرد جماعة أو جماعات فرعية ينتمي كل منها إلى مجتمع آخر. **وثانيهما**، أن يتحقق داخل المجتمع تكامل. وأهم مقومات التكامل الاجتماعي هما: الاعتماد المتبادل بين الأعضاء، ووجود معايير وقيم يخضع لها الأفراد في سلوكهم ويسيرون وفقاً لها[٥٢].

---

(٤٩) غيث، المصدر نفسه، ص ٢١٩.

(٥٠) حسن، **علم الاجتماع**، ص ٢٨٠.

(٥١) غيث، المصدر نفسه، ص ٢٢٠.

(٥٢) حسن، المصدر نفسه، ص ٢٨٢.

٢ ـ ليس المواطنون وحدهم المجتمع كله

هل يشكل المواطنون وحدهم ـ من دون الوافدين ـ في الوقت الحاضر، «المجتمع» في قطر وفي الدول المماثلة لها في الخليج العربي؟ إن الإجابة العلمية الدقيقة عن هذا السؤال، في ضوء مفهوم علم الاجتماع وتعريفات المجتمع الكلي التي سبق أن استعرضناها، حري بها أن تكون بالنفي القاطع. فالمواطنون وحدهم في قطر، على سبيل المثال، والذين يشكلون نحو ٢٠ بالمئة من عدد السكان فقط، وأقل من ١٠ بالمئة من قوة العمل، والذين يتركز أكثر من ٩٠ بالمئة منهم في الأجهزة والمؤسسات الحكومية نتيجة سياسة التوظيف الاجتماعي(٥٣)، لا تتوفر لهم في حقيقة الأمر مقومات المجتمع الكلي الذي يتطلب بالضرورة حداً أدنى من الاعتماد المتبادل بين أفراده، واعتمادهم على الذات، واستقلال الجماعة النسبي عن غيرها من الجماعات. وبالتالي فإن المواطنين لا يمثلون مجتمعاً كلياً، وإنما هم جماعة أو بقايا مجتمع، داخل تجمع بشري يتكون من جاليات وافدة إلى جانب الجماعة المواطنة.

ومما لا شك فيه أن هذا الوجود المشترك، للمواطنين والوافدين على أرض واحدة وتحت سلطة واحدة، يفرض بالضرورة تفاعلهم نتيجة التعامل المشترك والاحتكاك اليومي الكثيف وتبادل المهمات، ويحمل في طياته تأثير الوافدين البالغ في تفاعل المواطنين بشكل ينتفي معه وجود حياة اجتماعية للمواطنين مستقلة عن تأثير الوافدين. كما ان الوجود الكثيف للوافدين والاعتماد على عملهم في مختلف القطاعات قد عطل الدور الإنتاجي للمواطنين، وقلل الحاجة إليهم، وأضعف اعتمادهم المتبادل على بعضهم، وقلل من اعتمادهم على أنفسهم. ومن هنا ضعف تعاون المواطنين وظيفياً، ووهن تساندهم، وتشتتت إمكانية تفاعلهم الإيجابي من أجل المحافظة على مصالحهم العليا باعتبارهم مجتمعاً.

وإنه لمن المسلم به أن الحياة المشتركة للسكان، في قطر وفي الدول المماثلة لها، بما تفرزه من تفاعل ـ إيجابي أو سلبي ـ في نطاق ضرورات الحاضر أو توجهات المستقبل، وما يجري داخلها من تعاون وتنافس وصراع، وما يؤثر في مسارها من عمليات اجتماعية أخرى. . . ليست ـ بكل تأكيد ـ حكراً على الجماعة المواطنة من دون الجاليات الوافدة التي تشارك المواطنين بكثافة في سائر النشاطات وعلى مختلف

(٥٣) انظر: «انخفاض التكلفة المباشرة لقوة العمل الآسيوية،» ضمن الفصل الثاني من هذا الكتاب.

المستويات، بما في ذلك التأثير غير المباشر في عملية اتخاذ القرار. وفي كثير من الأحيان، إن لم يكن أغلبها، يفوق احتكاك المواطنين بالوافدين وتفاعلهم معهم، احتكاك المواطنين بعضهم ببعض. كما ان المواطنين ليسوا أقرب من الوافدين من مراكز اتخاذ القرار أو حلقات التأثير فيه. وقد لاحظت دراسة مهمة حول أنماط التفاعل وتصوراته بين المواطنين والوافدين في قطر، أن ظاهرة العمالة الوافدة لم تعد «ظاهرة مؤقتة وإنما أخذت أبعادها، حيث عمقت الازدواجية السكانية وأشاعت عدم التجانس في المجتمع»[٥٤]. وتوضح الدراسة تلك الازدواجية السكانية بقولها: «يتكون المجتمع القطري من دائرتين كبيرتين، دائرة السكان المحليين بانقساماتهم العرقية والمذهبية، ودائرة السكان الأجانب باختلافاتهم الإثنية والثقافية، وهي خليط اجتماعي بين مغتربين عرب وأجانب»[٥٥].

ولعله من المناسب هنا، أن نتعرض لمفهوم التيار الرئيسي (mainstream) في المجتمع بالمناقشة والتميز. . . بين انطباق هذا المفهوم عندما يكون المواطنون بالفعل هم التيار الرئيسي، لهم الأغلبية العددية، كما أن دورهم بارز ومؤثر في مجريات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بين السكان. . . وبين حالة قطر والدول المماثلة لها في المنطقة. وتعود أسباب مناقشتنا هذه إلى وجود مقولة خاطئة تقوم على مقارنة مجتمعات دول المنطقة بالمجتمع الأمريكي في الوقت الحاضر، حيث يشكل المجتمع الأمريكي التيار الرئيسي بين السكان على الرغم من وجود مهاجرين أجانب بين سكان الولايات المتحدة الأمريكية. وتنطلق هذه المقولة من أن الهجرة المعاصرة إلى الولايات المتحدة الأمريكية، لم ينتج منها تفكك المجتمع الأمريكي ولم تهدده الهجرة بأخطار النكوص، وإنما زادته الهجرة قوة وحيوية، وغذته بالعقول وبالطاقات، من دون أن يتحمل المجتمع الأمريكي تكاليف تنشئتها أو إعدادها لسوق العمل. وتشير هذه المقولة إلى أن الهجرة لم تعطّل دور التيار الرئيسي في المجتمع الأمريكي، وهم المواطنون الأمريكيون، في أي وقت من الأوقات، فقد استمر المجتمع الأمريكي الذي تكوّن بعد اكتشاف أمريكا ـ نتيجة الهجرة ـ يؤدي دوره القيادي على الرغم من الهجرة الجديدة التي يتم استيعاب بعض أفرادها ودمجهم في المجتمع الأمريكي، وإكسابهم الثقافة الأمريكية الجامعة،

(٥٤) أمينة علي الكاظم، السكان والعمالة الوافدة في المجتمع القطري (القاهرة: هجر، ١٩٩١)، ص ٤٣٥.

(٥٥) المصدر نفسه، ص ٤٣٥.

وتعميق الانتماء الأمريكي لديهم، ومن ثم إعطاؤهم الجنسية بما لها من حقوق وما عليها من واجبات.

وفي اعتقادي أن المقارنة هنا غير دقيقة، بل إنها قد تكون مضللة، وليست مما يتحمله هامش مفهوم «المقارنة مع الفارق»، فالفارق كبير وجوهري تنتفي بموجبه المقارنة والتشبيه. وذلك ليس بسبب كون الولايات المتحدة الأمريكية دولة عظمى تملك كامل إرادتها الوطنية ومقومات اتخاذ قرارها الوطني في معزل نسبي عن أي تأثير خارجي فحسب، وإنما أيضاً لوجود أسباب عديدة، نذكر منها أربعة:

أ ـ إن المواطنين الأمريكيين هم الأغلبية العظمى بين السكان ولا يزيد عدد المهاجرين على نحو ١٠ بالمئة من إجمالي السكان.

ب ـ إن المجتمع الأمريكي ليس مجتمعاً ريعياً يعتمد فيه المواطنون على فتات الريع «فيقعدون ولا يجهدون» كما هو الحال عندنا[٥٦]، وإنما هو مجتمع يقوم فيه المواطنون بالإنتاج ويعتمدون على إنتاجية عملهم. كما يعتمد الإنتاج عليهم وعلى دورهم في القطاعات السلعية والخدمية كافة، في القطاعين الخاص والعام. ولذلك فإن دور المواطنين دور حاسم تعتمد الدولة والمجتمع عليه، وليس دوراً هامشياً بالإمكان الاستغناء عنه.

ج ـ يتمتع المواطنون الأمريكيون بحق اتخاذ القرارات الجماعية الملزمة للمجتمع، ويمارسون ذلك الحق من خلال نظام دستوري ديمقراطي. كما يتمتعون بهامش من الحريات العامة تجعل الرأي العام حاضراً ومؤثراً في السياسات العامة، ومنها سياسة الهجرة.

د ـ إن الهجرة في الولايات المتحدة الأمريكية هجرة انتقائية على المستوى الفردي، لها ضوابط من حيث النوع والكم، وليست متروكة لقوى الجذب إلى أمريكا والطرد من الدول المكتظة بالسكان. ولذلك تجري تدفقات الهجرة وفق النسب المقبولة، ويكون المهاجرون ممن يتمتعون بشروط استيعابهم واندماجهم في المجتمع الأمريكي وفق تقاليد المجتمع الأمريكي في الهجرة واعتبارات الاستيعاب.

وفي تقديري أن أوضاع المنطقة اليوم هي أقرب إلى أوضاع بلاد الملايو بين

---

(٥٦) ايلي سالم وعدنان اسكندر، «تقرير وتوصيات حول برنامج الإصلاح الإداري في دولة قطر،» (بيروت: ١٩٧٦) (مطبوع على الآلة الكاتبة)، ص ٤.

الحربين العالميتين، إذ تفاقم الخلل السكاني وفقد المجتمع تجانسه نتيجة الهجرة الصينية والهجرة من شبه القارة الهندية من أجل العمل في مناجم القصدير ومزارع المطاط. وقد برزت مخاطر تلك الهجرة بعد الحرب العالمية الثانية، فوجدت بلاد الملايو نفسها على مفترق طرق: إما أن يعاد الاعتبار إلى المجتمع الملاوي ويصبح للملاويين دور بارز، وإما أن يتحول المجتمع في بلاد الملايو إلى مجتمع جديد يشكل الصينيون التيار الرئيسي فيه نتيجة ما يتمتعون به من قوة اقتصادية ومصدر للهجرة لا ينضب. وقد انحازت الإدارة البريطانية إلى خيار إعادة الاعتبار للملاويين تحت ضغط خطر تغلغل النفوذ الشيوعي من خلال الصينيين. ولذلك شجعت الإدارة البريطانية الملاويين وهيأت الظروف لقيام اتحاد ماليزيا من عدد من الممالك والسلطنات والولايات الأخرى. وكان السبيل إلى ذلك قيام حركة وحدوية دستورية تضم الملاويين بقيادة تنكو عبد الرحمن الذي تحالف مع الرأسمالية الصينية من أجل الحصول على استقلال بلاد الملايو واتحادها وفق نظام حكم ديمقراطي يكون للملاويين فيه الدور السياسي القائد(٥٧).

ومما هو جدير بالملاحظة أن جزيرة سنغافورة لم تدخل ضمن اتحاد ماليزيا نتيجة لتركيبتها السكانية، حيث أصبح الصينيون يشكلون الأغلبية بين السكان. ولذلك كان خيارهم ضد إعادة الاعتبار إلى المجتمع الملاوي في سنغافورة، الذي فضلوا عليه إقامة مجتمع آخر منفصل عن مجتمع الملايو، يشكل الصينيون التيار الرئيسي فيه. وقد كان لهم ذلك بسبب حقائق الوجود الصيني من ناحية، ومن ناحية أخرى عدم حرص بقية أجزاء الملايو على انضمام سنغافورة إلى اتحاد ماليزيا خوفاً من ضياع هويته الملاوية إذا ما أضيف صينيو سنغافورة إلى عدد الصينيين في سائر أنحاء ماليزيا. وهكذا نرى أن المجتمع الذي هو على مفترق طرق عليه أن يختار بين إعادة الاعتبار إلى المجتمع الأصلي أو أن يقبل إقامة مجتمع آخر مكانه، مغاير في هويته ومنقطع الصلة بالمجتمع الأصلي. وقد اختارت سائر أنحاء بلاد الملايو طريق الاتحاد الفدرالي الدستوري الديمقراطي، ولجأت إلى رص الصفوف وتفعيل دور الملاويين من أجل إعادة الاعتبار إلى المجتمع الملاوي. هذا بينما كان مصير سنغافورة هو نكوص المجتمع الملاوي وقيام مجتمع صيني مكانه وعلى حسابه.

---

(٥٧) Encyclopaedia Britannica Inc., *The New Encyclopaedia Britannica* (Chicago, Ill.: Encyclopaedia Britannica, 1973 - 1974), vol. 11, p. 367.

بعد هذه المداخلة التوضيحية حول احتمالات مسار المجتمع في قطر والدول المماثلة، نعود إلى بيان الأسباب الجوهرية التي تنفي عن مجتمع المواطنين في دول المنطقة صفة المجتمع الكلي، وتجعل من المواطنين مجرد جماعة تعيش ضمن تجمع بشري، يتكون من مجتمع فرعي، هو مجتمع المواطنين الذي يتعايش مع جاليات عربية وأجنبية على أرض واحدة، وتحت سلطة واحدة ليس له تأثير فعال في قراراتها. وتتمثل أهم تلك الأسباب في ثلاثة مظاهر:

أ ـ عدم استقلال الجماعة المواطنة عن الجاليات الوافدة. فالحياة الاجتماعية للمواطنين ـ بالمعنى الشامل للحياة الاجتماعية ـ لا تقوم على أساس الاعتماد المتبادل بين المواطنين، ولا ترتكز على اعتماد الجماعة المواطنة على ذاتها، وإنما هي معتمدة في أكثر من مجال حيوي على مشاركة الوافدين بشكل لا يمكنها الاستغناء عنه في الوقت الحاضر. فتقسيم العمل بين المواطنين لا يقيم حياة اجتماعية كاملة يتوفر لها الحد الأدنى من الإشباع والاستمرار بمعزل عن مشاركة الوافدين اليومية المنتظمة والاعتماد على جهودهم. وعلى سبيل المثال، إن نسبة القطريين، حتى في القطاع العام الذي يتركز فيه نحو ٩٠ بالمئة من قوة العمل المواطنة، تقدر بنحو الثلث فقط. أما مساهمتهم في القطاع المختلط فإنها نحو العُشر فقط، وفي القطاع الخاص لا تصل مساهمة المواطنين إلى اثنين بالمئة من إجمالي العاملين فيه[(٥٨)]. ويتضح لنا عدم استقلال الجماعة المواطنة عن الوافدين عندما ندرك أيضاً مدى تأثير الوافدين في فكر المواطنين وحركتهم من خلال الأدوار والمهمات التي يقومون بها. فنجد الوافدين هم خطباء المساجد وأئمتها، ومنهم المدرسون والمذيعون والصحفيون وسائر الإعلاميين، وكذلك المديرون وكبار المستشارين والضباط والقضاة، وهم الأغلبية في مختلف القطاعات. من هنا فإن المجتمع القطري عندما نعني به المواطنين حصراً، ليس أعضاؤه هم مصدر التأثير الرئيسي فيه، كما أنهم لا يستطيعون اليوم أن يؤدوا الوظائف الضرورية التي تتطلبها الحياة الاجتماعية لمجتمع كلي. وفي ما عدا التعاون الوظيفي بين المواطنين في جانب الزواج بعضهم من بعض وداخل دوائرهم الاجتماعية، بسبب النظرة التقليدية إلى التكافؤ الاجتماعي من ناحية، ومن ناحية أخرى بسبب الموانع القانونية والإدارية التي تحدّ من التزاوج بين المواطنين والوافدين. . . فإن تكامل أفراد الجماعة المواطنة في ما

(٥٨) انظر: «انخفاض التكلفة المباشرة لقوة العمل الآسيوية،» ضمن الفصل الثاني من هذا الكتاب.

بينهم ـ بشكل عام ـ أدنى من تكامل أفرادها مع بقية السكان من الوافدين. ومن هنا يفقد المجتمع القطري ـ عندما نعني به المواطنين حصراً ـ ركناً أساسياً من أركان تعريف المجتمع الكلي، هو ركن الاستقلال النسبي، بمعنى ألا يكون المجتمع جماعة فرعية من مجتمع آخر. فشريحة المواطنين بين السكان في قطر والدول المماثلة لها، لا تعدو اليوم أن تكون مجرد مجتمعات فرعية في التجمع البشري المقيم داخل حدود الدولة وتحت سلطة حكومتها. ربما تكون هي المجتمع الفرعي الوحيد، ولكنها بكل تأكيد ليست مجتمعاً كلياً.

ب ـ تعطيل الوافدين دور المواطنين وإعاقة عملية تفاعلهم الإيجابي، لكي يتحقق لهم تصحيح مسار الحاضر وتأمين المستقبل، في إطار ضرورات استمرار المجتمع القطري عبر الزمن والمحافظة على هويته. وبذلك يفتقد المجتمع القطري ـ عندما نعني به المواطنين حصراً ـ فرص التأثير الفعال، نتيجة خلخلة الوافدين للمجتمع وإضعاف إمكانيات التساند بين المواطنين. وقد أصبح المواطنون، نتيجة وجود الوافدين الكثيف بينهم وتأثيرهم البالغ في مجريات الأمور، غير قادرين على القيام بدور التيار الرئيسي في المجتمع، عندما فقدوا قدرة التأثير في القرارات التي يتوقف عليها مصيرهم. وقد تراجع نتيجة لذلك دورهم في الدفاع عن مصالحهم بشكل عام، وما يتعلق منها باستمرار المجتمع والمحافظة على هويته بشكل خاص. إن كثافة الهجرة قد أدت إلى «زيادة الماء على الطحين» كما يقول المثل، وعطل وجود الوافدين الكثيف التعاون بين المواطنين وعرقل نمو الحد الأدنى من التساند الوظيفي الذي لا تقوم للمجتمع قائمة من دون وجوده.

ج ـ فقدان النسق الاجتماعي. سبقت الإشارة إلى أن النسق الاجتماعي للمجتمع القطري كان نسقاً إنتاجياً ـ قبلياً، تعتمد فيه المكافأة على الجهد من ناحية. . . كما يضطلع فيه أهل قطر بدور سياسي من خلال تنظيماتهم القبلية، وتحالف قبائل قطر وعائلاتها. وقد فقد المجتمع القطري ذلك النسق الذي تأسس عليه، بعد أن حل الريع محل الإنتاج، ولم يعد شيخ القبيلة الأول بين متساوين. وقد تغير نتيجة لذلك توزيع القوة وترتيب المكانة، وأصبح مجتمع المواطنين شبيهاً بمجتمع فئات مغلقة (caste) من الناحية السياسية والاجتماعية. ومن الناحية الاقتصادية أصبح شبيهاً بمجتمع الوارثين القاعدين، الذين تعتمد مكانتهم على الريع وما يصيبهم من فتاته، من خلال اعتبارات إعادة توزيع عائدات النفط.

من هنا نلاحظ أن المجتمع القطري قد فقد نسقه السابق، ولم يتبلور فيه

نسق اجتماعي بديل بعد. ولذلك يصعب اعتباره مجتمعاً في مفهوم علم الاجتماع، باعتبار المجتمع نفسه نسقاً اجتماعياً يولد التفاعل الإيجابي ويكرس التساند الوظيفي ويوجه حركة المجتمع نحو توفير ضرورات الحاضر وتأمين متطلبات المستقبل. وذلك يتضمن بالضرورة، من وجهة نظر المجتمع، المحافظة على هويته ودوامه مستمراً عبر الزمن. وقد أدت الطبيعة الريعية للاقتصاد، كما أدت طبيعة السلطة، إلى أن ينحصر اهتمام المواطنين في المصالح الاقتصادية الآنية على حساب غيرها من حقوق المواطنة وواجباتها. ومما يؤسف له حقاً، أن هذا الانحراف الاجتماعي لا يقتصر على المتجنسين الجدد الذين لم تكن لهم صلة سكنية بقطر قبل عصر النفط، والذين جذبتهم المكاسب المادية وحالت دون استيعابهم واندماجهم القيود الادارية، التي لم تجعلهم يشعرون بالاطمئنان إلى وضع المواطنة... وإنما استشرى هذا الانحراف الاجتماعي وغاب الموقف الوطني حتى أصبح عاماً تدريجياً بالنسبة إلى أغلب المواطنين، الذين اكتفوا من المواطنة بالشكل، على حساب الدور الذي يفرضه الانتماء إلى المجتمع القطري والولاء للوطن والغيرة على الصالح العام.

ولعل قلة حيلة المواطنين، نتيجة اعتمادهم على الدولة، التي تعاظم دورها حتى طمس دور المجتمع، قد أضعف دور المواطنين وحال دون نمو مجتمع مدني قطري حديث، يحل محل المجتمع القبلي التقليدي الذي تراجع دوره. ولعل عدم تحبيذ الدولة مبدأ الانتخاب بشكل عام، قد حدّ من فرص المشاركة السياسية. كما أن موقف الدولة المعارض استقلال العمل الأهلي، حتى بالنسبة إلى المهنيين والتجار، إضافة إلى موقفها من جمعيات النفع العام في مجال العمل الاجتماعي والثقافي والفكري، قد حال أيضاً دون نمو المجتمع المدني وتكوين رأي عام وحركة اجتماعية تؤهل المواطنين لأن يكونوا بالفعل هم التيار الرئيسي في المجتمع.

٣ ـ لا يشكل السكان كلهم مجتمعاً

إذا كانت الجماعة المواطنة أقلية في وطنها، وغير مستقلة نسبياً في حياتها الاجتماعية، ولا يتوفر لها الحد الأدنى من مقومات الاضطلاع بدور التيار الرئيسي في المجتمع... فهل يشكل تجمع السكان كلهم ـ وافدين ومواطنين ـ «المجتمع» في قطر وفي الدول المماثلة لها. والإجابة العلمية الدقيقة هي بالنفي أيضاً.

فالتجمع البشري المقيم على أرض قطر يضم إلى جانب المواطنين جاليات عربية وأجنبية كبيرة منفصلة قانونياً واجتماعياً وثقافياً بعضها عن بعض؛ كل جالية منها تنتمي إلى وطن، وتحمل جنسيته، وتتفاعل مع مجتمعها الأصلي أكثر من تفاعلها مع التجمع الذي تقيم فيه من أجل العمل. ولذلك يفتقد هذا التجمع البشري ـ الذي هو أقرب إلى معسكرات العمل منه إلى المجتمع ـ مقومات المجتمع ويفتقر إلى الوحدة الداخلية والنسق الاجتماعي الذي يرفعه إلى مستوى المجتمع بالمعنى العلمي، أو يجعل منه كياناً قادراً على أداء وظائف المجتمع المتعارف عليها.

وهناك عدد من المظاهر البارزة التي يؤدي استمرارها إلى عدم استطاعة التجمع البشري المقيم على أرض قطر والدول المماثلة لها بلوغ مرتبة المجتمع. وتتمثل أهم تلك المظاهر في ثلاثة:

أ ـ الوضع السكاني والاقتصادي غير الطبيعي. ويعود ذلك من ناحية إلى تدفق عائدات النفط ونمط تخصيصها وحلول الريع الاقتصادي لصادرات النفط محل الإنتاج. وقد ترتب على ذلك تغيرات اقتصادية واجتماعية، أضعفت الحس الاقتصادي، وغيبت الشعور بالمسؤولية المجتمعية، وأدت إلى انحراف التفاعل الاجتماعي. كما دفعت السلوك الرسمي والأهلي في مسارات خاطئة، أدت إلى بروز وضع عام غير طبيعي، واقتصاد غير منتج، ومواطن اتكالي، ومجتمع غير واقعي، ورأي عام سلبي نتيجة انسحاب الأفراد وكونهم في الغالب غير معنيين بالشؤون العامة، وربما غير قادرين على التأثير فيها. هذا من ناحية.

من ناحية أخرى، فإن الوضع السكاني غير طبيعي بأي شكل من الأشكال، ولا يمكنه أن يستمر على حاله. فالأغلبية العظمى من السكان لا تتمتع بحقوق المواطنة، ولا تكتسب جنسية البلد الذي تقيم فيه، وليست لها ضمانات الإقامة الدائمة وإمكانية اكتساب الجنسية. وإنما إقامتها ـ من الناحية القانونية ـ موقتة ومرتبطة باستمرار عقد العمل، مع رب العمل الذي استقدمها حصراً للعمل لديه. هذا على الرغم من احتمال تعارض ذلك مع الإعلانات الأممية واتفاقيات العمل الدولية، وربما تعارضها مع حقوق الإنسان.

من الملاحظ أيضاً أن تجمع السكان كلهم يتصف بعدد من الخصائص التي تفقده صفة المجتمع. فالمجتمع البشري المقيم على أرض قطر والدول المماثلة لها، لا يتكون من تركيب متوازن من الرجال والنساء والأطفال، ولا يقوم كله على

أساس الأسر الطبيعية، وإنما يتشكل ثلثاه من الذكور، وأغلبيته من المهاجرين العزاب - ذكوراً وإناثاً - الذين لا تسمح القيود الإدارية لأغلبيتهم بالتزاوج محلياً، ولا تتيح لهم لمّ شمل أسرهم. وهذا أيضاً وضع شاذ لا يمكنه أن يستمر.

كذلك نجد أن المصدر الرئيسي للسكان هو الهجرة وليس عملية التناسل. ولذلك فإن البشر وهم المكوّن الأولي للمجتمع لا يربط بينهم تاريخ من المعيشة المشتركة، وذلك ليس بالنسبة إلى المهاجرين الجدد فقط، وإنما حتى بالنسبة إلى أبناء الوافدين غير العرب، الذين لا يتلقون تعليمهم من خلال نظام التعليم الوطني - في المدارس الحكومية والخاصة - وإنما في مدارس جالياتهم الأجنبية، وفق مناهج تعليم أجنبية. ويضاف إلى ذلك كله اختلاف مدخلات التنشئة الأسرية وفق اختلاف الجنسيات واللغات والثقافات.

ب - الافتقار إلى الثقافة الجامعة بسبب اختلاف مصادر ثقافة كل قوم وجنسية، تنتمي إليها جالية من الجاليات المكونة للتجمع البشري المقيم على أرض قطر والدول المماثلة لها. وحتى الجاليات العربية التي تجمعها مع المواطنين اللغة والثقافة العربية وتربطها وشائج الدين والتاريخ والآمال والآلام، فإن تقاليد كل منها وأعرافه ومعاييره وقيمه تتنوع وتختلف عن تلك التي للمواطنين، وتحكمها أيضاً ظروف الهجرة وطبيعة العلاقات الرسمية التي تربطها بالبلد الذي وفدت إليه، كما تحكمها النشأة المختلفة. كذلك نجد أن كل جالية وافدة ترتبط بنظام قيم ومعايير سلوك، وتتبع تقاليد وأعرافاً مستمدة من مجتمعها الأصلي أكثر من ارتباطها بثقافة الجماعة المواطنة، التي - مع الأسف - ذابت ثقافتها الجامعة، وأصبحت تعتمد على الشكل في مراعاة القيم والأعراف والتقاليد، أكثر من تمثّلها للموضوع في أغلب الأحيان. وفي الحقيقة، فإن الثقافة باعتبارها مقوماً للسلوك الاجتماعي، قد ضعفت بالنسبة إلى الجماعة المواطنة، بل قد أصابها تراجع لصالح القيم البدوية المنقرضة، بحيث لم يعد لها إشعاع أو تأثير إيجابي، تتبلور حوله سلوكيات التجمع البشري لتشكل مصدراً رئيسياً للثقافة البناءة في المجتمع.

وباستثناء القيم الإنسانية العامة والمثل الدينية المطلقة التي يشترك في اعتبارها كل البشر في كل مكان، فإن التجمع البشري المقيم في دول المنطقة يفتقر إلى عوامل الثقافة المشتركة. وحتى اللغة العربية، وهي وعاء الفكر ووسيلة الاتصال والمصدر المهم للثقافة العربية - إلى جانب الدين الإسلامي - لا يتكلم بها في قطر، على سبيل المثال، سوى نحو ٤٠ بالمئة من السكان في الوقت الحاضر، فلكل جالية

أجنبية لغتها الخاصة ومصادر ثقافتها القوية الفعالة. وحتى نسق الطقوس الاجتماعية الذي يدعم عملية التماسك الاجتماعي وينمّي الشخصية الاجتماعية للفرد، نتيجة لما يمنحه للأحداث الفردية ـ الولادة والوفاة والزواج ـ من اعتراف وتقدير اجتماعي. . . فإنه ليس نمطاً موحداً لسائر فئات السكان، وإنما نجد أن للجماعة المواطنة نسق طقوسها الاجتماعية المختلف عن نسق طقوس الفئات الأخرى، ولا سيما الجاليات غير العربية منها.

من هنا نجد أن فقدان عامل الثقافة المشتركة بالنسبة إلى المجتمع البشري المقيم على أرض قطر والدول المماثلة لها، جعل من السكان جزراً منعزلة، لكل منها ثقافتها المنتمية إلى مجتمعها الأصلي أكثر من انتمائها أو تفاعلها مع ثقافة محلية تصهر التجمع السكاني وتحوله إلى مجتمع. ولعل الانفصال الثقافي هذا، بين فئات السكان هو السبب في كون الضوابط الاجتماعية ضعيفة، والضبط الاجتماعي مفقوداً. ولذلك نجد أن الأفراد، والوافدين منهم بشكل خاص، يهتمون بالمكانة الاجتماعية في مجتمعاتهم الأصلية ولا يخضعون لضغوط المجتمع المحلي في سلوكهم الوظيفي أو المهني أو دورهم القيادي أو انتمائهم المجتمعي. فالغيور، والآمر بالمعروف، والناهي عن المنكر، وصاحب الموقف، ورجل الخير والإحسان في مجتمعه الأصلي، ليس بالضرورة هو نفسه عندما يفد إلى بلد آخر من أجل كسب الرزق، بل إن بعض الأفراد يضعون فاصلاً بين مسؤولياتهم الاجتماعية في المجتمع الذي وفدوا إليه، وبين سلوكياتهم في مجتمعهم الأصلي، وقد يصل ذلك الفصل إلى الحد الذي يجرّ إلى الفساد المالي والإداري أو النفاق والارتزاق هنا، على أن يتم تعويض هذه النقائص باكتساب الاحترام الاجتماعي في المجتمع الأصلي، وذلك من أجل احتفاظ الفرد بتوازنه النفسي. ومما يؤسف له أيضاً أن المواطنين بشكل عام اكتسبوا نظرة الوافدين عندما ضعف الضبط الاجتماعي الإيجابي وأصبحوا متحررين منه نتيجة ضعف تأثير المجتمع وافتقاره إلى وجود نسق أخلاقي للسلوك، يضبط الانحراف عن الوظائف الاجتماعية ويعزز المسؤولية المجتمعية للأفراد والجماعات.

من هنا أيضاً نلاحظ أن الضوابط التي تعتمد عليها الحياة المشتركة للمواطنين والجاليات الوافدة، هي في معظمها ضوابط سلبية، بمعنى كونها ضوابط ردع إدارية وقانونية فوقية، لا تلقى قبولاً نفسياً، أو التزاماً إرادياً نتيجة لما يتمتع به اتّباعها من قيمة اجتماعية، يُسبغها المجتمع على الممتثل لها. أما الضبط الاجتماعي بمعنى ردع

المجتمع بما له من قوة الثواب والعقاب الاجتماعي، فإنه قد ضعف باستمرار، ولم يبقَ منه سوى نبض المجالس واللقاءات الخاصة وتناقل الإشاعات، تعبيراً عن عدم الرضى وتنفيساً عن القلق المتزايد على الحاضر والمستقبل. أما المواقف الرسمية للأفراد، فإنها لا ترقى إلى مستوى المسؤولية، بل تتصف بالازدواجية والنفاق. ولعل ظواهر الفساد المالي والإداري الصريحة واستباحة المال العام، وسوء الإدارة والتبعية للأجنبي، إلى جانب غيرها من المشكلات الاجتماعية، كلها تشير إلى غياب الضوابط الإيجابية المنبثقة من المجتمع والتي تقوّي الوازع الداخلي وتنمّي حس المسؤولية المجتمعية. كما يتبين لنا كم هي القوانين الجيدة غير فعالة عندما لا يكون وراءها مجتمع يستنكر عدم وضعها موضع التطبيق. وكذلك يتبين لنا كم هي الضوابط السلطوية واهنة عندما لا يدعمها نظام في الضوابط الإيجابية المنبثقة من المجتمع ومن تأكيده المسؤولية الوظيفية بالنسبة إلى كل موظف، والمسؤولية المهنية لكل مهني، والمسؤولية القيادية لكل من يتولى قيادة، والمسؤولية المجتمعية لكل فرد في المجتمع توجب عليه أن يكون موقفه من الأفراد منطلقاً من موقف الأفراد الإيجابي أو السلبي من المجتمع ومصالحه العليا[٥٩].

ج ـ عدم ارتباط المصير، ويعود ذلك إلى اختلاف اعتبارات المستقبل في ما يتعلق بالمواطنين مقارنة بالوافدين. فمصير الوافدين غير مرتبط بمصير المواطنين. وليس هناك نسق اجتماعي عام يتم وفق أنظمته الفرعية تَساند السكان وظيفياً من أجل تأمين مصير مشترك. وجدير بالتأكيد أن عدم الشعور بوجود مصير مشترك، يعمل السكان كلهم مواطنين ووافدين من أجل تأمينه، ليس مسألة نقص في الوعي الاجتماعي، وإنما يعود إلى وعي اجتماعي لدى أطراف التجمع السكاني، بأن مصيرهم مختلف ومستقبلهم ليس واحداً. ونجد أن أفراد الجاليات الوافدة بحكم واقع المعطيات المحلية في الوقت الحاضر وروابط الانتماء إلى مجتمعاتهم الأصلية، غير معتمدين على مستقبل البلد الذي وفدوا للعمل فيه، وأن مصيرهم غير مرتبط بمصير مواطنيه، وأن مستقبلهم ليس في المجتمع الذي وفدوا إليه، وإنما المستقبل بالنسبة إليهم وإلى أطفالهم هو في أوطانهم ومجتمعاتهم الأصلية. ولذلك يفقد تجمع السكان كلهم شرط وحدة المصير الذي يمثل، بحق، دافعاً

(٥٩) علي خليفة الكواري، نحو استراتيجية بديلة للتنمية الشاملة: الملامح العامة لاستراتيجية التنمية في إطار اتحاد أقطار مجلس التعاون وتكاملها مع بقية الأقطار العربية (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٥)، ص ١١٧.

إيجابياً مشتركاً لعملية التفاعل البنّاء الذي يغلب عليه التعاون من أجل تأمين مصير المجتمع بين الأفراد والجماعات، بدل التناحر واقتناص الغنائم والنظرة الضيقة إلى المصالح الآنية، على حساب المصالح العليا للمجتمع في الحاضر والمستقبل، وتماسكه الاجتماعي واستمراره متجدداً عبر الزمن.

من هنا فإن عدم ارتباط مصير الوافدين بالمواطنين مسألة واقعية وحقيقية، وهي نتيجة طبيعية لغياب النسق الاجتماعي العام لتجمع السكان كلهم. فالوافدون بشكل عام، والوافدون الأجانب على وجه الخصوص، منفصلون عن المواطنين من حيث النظرة إلى المستقبل، بل إن الجاليات الوافدة لا يرتبط مصير بعضها بمصير بعضها الآخر. فلكل جالية منها ظروف مختلفة واعتبارات ربما تكون متعارضة. كما أن لكل منها وطناً يمكنها أن تعود إليه ومجتمعاً أصلياً تتعاون معه أكثر من تعاونها مع المجتمع الذي وفدت إليه. وبذلك فإن تجمع السكان لا تتوفر له مقومات المجتمع، وتبقى قضية المجتمع في قطر وفي الدول المماثلة مطروحة إلى أن يتم اختيار طريق من إحدى الطرق التي يتحقق من خلالها تجاوز مأزق ضياع المجتمع وتلافيه. فقطر والدول المماثلة في المنطقة تقف اليوم على مفترق طرق: إما أن يعاد الاعتبار إلى المجتمع الأصلي ويتمكن المواطنون من الاضطلاع بدور التيار الرئيسي، وإما أن ينزلق المجتمع في متاهات المسار الخطر الذي أصبح يهدد البقية الباقية من وجود المجتمع الأصلي ويضعف دوره.

خاتمة: مجتمع على مفترق طرق

يتضح من عرضنا السابق أن المجتمع في قطر، وفي الدول المماثلة لها، كان ضحية من ضحايا التغيرات التي صاحبت عصر النفط. وقد كان نمط «التنمية النفطية» الذي بهرت بعض مؤشراته ـ الكمية ـ الكثيرين، نمطاً في «تنمية» ضياع المجتمع أكثر منه نمطاً في التنمية المرغوبة. فالمجتمع القطري نتيجة مسار التنمية النفطية وتداعياتها ليس اليوم أكثر من بقايا مجتمع يوشك على النكوص، بعد أن فقد نسقه الإنتاجي ـ القبلي، واعتمد على الريع الاقتصادي الذي لا يشكل نسقاً اجتماعياً، وإنما يمكنه أن يكون وسيلة لتعطيل المجتمع، وضبط حركته السياسية، بواسطة سياسات إعادة توزيع الريع. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، بعد أن خلخلت الهجرة الكثيفة المجتمع وأفرزت خللاً سكانياً أصبح المواطنون بسببه أقلية في وطنهم، ومن ثم تراجع دورهم وفقدوا تدريجياً مقومات التأثير في القرارات

التي تشكل حاضرهم ومستقبلهم.

إن الحديث اليوم عن مجتمع بالمعنى الوظيفي للمجتمع، باعتباره مؤسسة دائمة ـ في قطر والدول المماثلة لها ـ حديث لا يتسم بالدقة العلمية. فالمواطنون وحدهم ـ كما سبقت الإشارة ـ لا يشكلون المجتمع، وليسوا أكثر من جماعة أو مجتمع فرعي أو بقايا مجتمع، وذلك في الغالب بفضل امتدادهم التاريخي وشرعيتهم كجماعة من الممكن أن تشكل التيار الرئيسي للمجتمع، هذا إذا أعيد للمجتمع القطري اعتباره وواصل ما انقطع من دوره. وهذا يتطلب، إلى جانب شروط أخرى، أن يعود إلى المجتمع القطري نسقه الإنتاجي. كما يجب أن تكون هناك عودة ـ لكن عصرية ـ إلى دور أهل قطر السياسي، من خلال نظام للشورى الملزمة ومؤسسات الحكم الديمقراطي، بعد أن فقدت القبلية أهميتها السياسية.

كذلك فإن تجمع السكان كلهم ـ مواطنين وجاليات وافدة ـ لا تكتمل فيه أركان المجتمع ولا تتوفر له مقومات استمراره ولا يؤدي وظائفه. من هنا يمكننا القول إن المجتمعات الأصلية، في قطر وفي الدول المماثلة لها، قد تقوّض بناؤها الاجتماعي، ولم يعُد المواطنون هم التيار الرئيسي القادر على استيعاب القادمين الجدد، وصهرهم في وحدة اجتماعية متماسكة. لذلك فإن التجمع البشري المقيم على أرض الدولة وتحت سلطة حكوماتها في سياق إقامته، لا يمثل مجتمعاً بالمفهوم العلمي للمجتمع، وإنما هو أقرب إلى معسكرات العمل.

ومن حيث التركيب الاجتماعي، يتكون التجمع البشري من ثلاث فئات هي لنظام الطوائف (caste system) أقرب من الفئات والجماعات الاجتماعية(٦٠):

أ ـ طائفة الحكام

لهم وضع اجتماعي وقانوني وامتيازات اقتصادية وسياسية لا يشاركهم في التمتع بها سائر السكان، وإنما يعترف الوافدون، ويسلم المواطنون لهم بتلك المكانة من دون منازعة تذكر، وينطلقون في تعاملهم من الخضوع لاعتباراتها. ويبدو أن امتيازات هذه الفئة أخذت في التزايد نسبياً في حقب العسر على حساب تراجع المنح التي استفاد منها المواطنون في حقب اليسر. ونجد مثال تزايد تلك الامتيازات، في الوظائف العليا في الحكومة والنفوذ في القطاع الخاص، وفي استمرار المخصصات والامتيازات الأخرى. هذا على الرغم من التقشف في الانفاق

---

(٦٠) غيث، محرر، قاموس علم الاجتماع، ص ٤٨.

العام واضطرار الدول إلى تحصيل الرسوم والتفكير في فرض الضرائب على المواطنين لمواجهة العجوزات المزمنة في الميزانيات العامة في دول المنطقة.

ب ـ طائفة الشعب

هي في حكم الطائفة الثانية التي تقوم على أساس اكتساب الجنسية والتمتع بمِنَح من يكتسبها. ويتكوّن الشعب نفسه من دوائر، بعضها شبه مغلق على نفسه ومنعزل عن بقية الدوائر ولا يتفاعل معها بالقدر الكافي أو يتساند وظيفياً معها من أجل تصحيح مسار الحاضر وتأمين المستقبل، وإنما يركن إلى التمتع بامتيازات المواطنة، ولا سيما الاقتصادية منها، من دون أن يعرض نفسه إلى احتمالات فقدان مَنح المواطنة وسحبها منه، أو القلق بشأن خسارة جواز السفر الذي منح له حديثاً، إذا كان من المتجنسين الجدد الذين لا تربطهم صلة سكنية بقطر في عصر الغوص.

ج ـ طائفة الوافدين

هي الأغلبية العظمى بين السكان، وتتكون من الجاليات بشكل عام. وهذه الطائفة لا تتمتع بما يتمتع به المواطنون من ميزات. ولا تعدو علاقة الوافدين بالبلاد التي وفدوا إليها، علاقة عمل واكتساب رزق، تعذّر الحصول عليه في بلدانهم الأصلية. ولذلك فإن الوافدين لا يتمتعون ـ من الناحية القانونية ـ إلاّ بحقوق عقد العمل عند صاحب العمل الذي استقدمهم للعمل حصراً لديه. وتتكون هذه الطائفة الكبيرة من دوائر مغلقة على أساس الجنسية واللغة والثقافة، مكوّنة من جاليات وافدة عربية وأخرى أجنبية، أكثر من كونها جماعات اجتماعية في مجتمع واحد تتفاعل مع بقية الجماعات وتتساند معها وظيفياً.

نتيجة لما سبق بيانه، من فقدان النسق واختلال البناء الاجتماعي، فإن الوصف الأقرب إلى واقع حال المجتمع، في قطر وفي الدول المماثلة لها، هو أنها مجتمعات على مفترق طرق، أكثر من كونها مجتمعات في حالة انتقال، كما كان الحال يبدو، ربما منذ ربع قرن مضى، عندما نالت دول المنطقة استقلالها ووضعت النظم الأساسية والدساتير وأقامت بعض المؤسسات تمهيداً لبناء الدولة وتفعيل دور المجتمع عبر مرحلة انتقال.

ولعل وصف مجتمعات المنطقة بأنها مجتمعات على مفترق طرق، يفسر لنا المشاكل الهيكلية التي يواجهها البناء الاجتماعي، ويلفت نظرنا إلى أهمية التصدّي لها، بدلاً من أن نغرق في المشكلات الاجتماعية الجزئية التي تواجهها في العادة المجتمعات التي هي في حالة انتقال. وهذا لا يقلل من خطورة تلك المشكلات

الاجتماعية التي تواجهها بلدان المنطقة، وهي كثيرة ومتعددة، ويقع وزرها في كثير من الأحيان على فئات ضعيفة، مثل المرأة، والشباب، ومحدودي الدخل، والفئات الضعيفة قبلياً واجتماعياً، وهم الذين يشكلون الأغلبية العظمى من المواطنين، وإنما تهدف محاولة إعادة توصيفنا المجتمع في قطر وفي الدول المماثلة، بأنها مجتمعات على مفترق طرق إلى غرضين: **أولهما**، غرض التنبيه للخطر المصيري الذي تواجهه شعوب المنطقة وحكوماتها. **وثانيهما**، وهو الأهم، غرض التأكيد على الفرصة التي ما زالت سانحة لبلدان المنطقة والمتمثلة في إعادة الاعتبار إلى مجتمعاتها الأصلية من خلال تفعيل دور المواطنين حتى يضطلعوا بدور التيار الرئيسي في المجتمع.

ويحسن بنا في الخاتمة أن نحدد أهم تلك الطرق التي لا بد لمجتمعات المنطقة أن تسلك إحداها عاجلاً أو آجلاً. فهناك مساران متنافسان: **أخطرهما** فقدان الهوية وانقطاع الصلة بالمجتمع الأصلي، وإقامة مجتمعات أخرى متعددة الأقوام ومختلفة الثقافات محلها. **وأكثرهما أماناً**: إعادة الاعتبار إلى المجتمع الأصلي، وتفعيل دور المواطنين ليقوموا بوظيفة التيار الرئيسي، في إعادة التماسك إلى المجتمع وتأكيد صلته التاريخية وتفعيل اهتمامه بالمستقبل.

١ ـ المسار الخطر

المسار الخطر ليس مستبعداً كما قد يتوهم بعضهم. فالمعطيات البشرية تدفع إليه دفعاً، وكذلك تعمل معطيات «النظام العالمي الجديد». ولعل بعض الإشارات الواضحة التي عبّر عنها حديثاً مشروع إعلان وبرنامج عمل القمة العالمية للتنمية الاجتماعية المنعقدة في مطلع عام ١٩٩٥ حول المعاملة العادلة للمهاجرين والعمال المهاجرين[٦١]، تلفت النظر إلى احتمالات المستقبل في دول المنطقة والتي لا يشكل مواطنوها أغلبية قوة العمل فيها. ومن بين تلك الإشارات «العمل على إدماج أبناء المهاجرين منذ فترة طويلة (...)، والسماح لهم بممارسة نشاط اقتصادي، وتيسير تجنيس أولئك الذين نشأوا في البلد المستقبل»[٦٢]. وكذلك «الاعتراف بما يتسم به

---

(٦١) «مشروع إعلان وبرنامج عمل القمة العالمية للتنمية الاجتماعية، الأمم المتحدة ـ كوبنهاجن ٦ ـ ١٢ مارس ١٩٩٥،» **الدراسات الإعلامية (القاهرة)**، العدد ٧٨ (كانون الثاني/ يناير ـ آذار/ مارس ١٩٩٥)، ص ١١٣ ـ ١٥٣.

(٦٢) المصدر نفسه، ص ١٤٥.

لَم شمل الأسرة من أهمية حيوية والعمل، تمشياً مع المادة ١٠ من اتفاقية حقوق الطفل، على إدخال ذلك في التشريعات الوطنية، لا سيما تشريعات البلدان المستقبلة للمهاجرين»[٦٣] . . . وقد أكد مشروع الإعلان على ضرورة «كفالة حصول المهاجرين على معاملة تتسم بالإنصاف والمساواة بما في ذلك الحماية الكاملة بموجب قوانين المجتمع المضيف وإمكانية الوصول إلى الفرص الاقتصادية والخدمات الاجتماعية والحماية من العنف والاستغلال»[٦٤].

وبصرف النظر عن شعورنا بمدى عدالة الالتزامات والإجراءات التي يشرعها النظام العالمي الجديد، ورأينا في مدى حظها من التطبيق، فإنها تنشئ حقوقاً للوافدين لا يمكن التملص منها، هذا إذا طالب بها العمال المهاجرون أو الدول التي هاجروا منها، أو رأى المسيطرون على مقدرات النظام العالمي الجديد والمهيمنون على قرارات ما يسمى بالشرعية الدولية، أن إقامة مجتمعات متعددة الجنسيات ومختلفة الثقافات في منطقة الخليج العربي على حساب هويتها، ليس ضد مصالحهم الآنية أو اعتباراتهم الاستراتيجية في المدى البعيد.

وعلينا في هذه الحالة ـ حالة مطالبة الوافدين مدعومين من دولهم أو مُشجعين من النظام العالمي الجديد ـ أن ننظر بإمعان فقط إلى النتائج العملية لإلغاء الكفيل، والتخلي عن إجراء عمل الوافدين عند صاحب العمل الذي استقدمهم. كذلك حق الوافدين في لَم شمل أسرهم، إضافة إلى حق أبناء العمال المهاجرين في الحصول على فرص العمل ومزاولة النشاطات الاقتصادية على قدم المساواة مع المواطنين، واكتساب الجنسية بحكم الولادة أو بحكم انقضاء مدة الإقامة التي تنص عليها القوانين المحلية لاكتساب الجنسية. إنه مما لا شك فيه أن معاملة المهاجرين بموجب الاتفاقيات الدولية وبحسب الإعلانات الأممية، سوف يغير من وضع الوافدين في المدى المتوسط، وسوف يكسبهم حقوقاً تُفقد المواطنين في المدى الطويل فرصة الاضطلاع بدور التيار الرئيسي في المجتمع. وما على المجتمعات الأصلية ـ في هذه الحالة ـ إلا أن ترضى بكونها أقلية من أقليات المجتمع البديل الذي سوف يقام في المدى البعيد على أنقاض مجتمعهم الأصلي.

وإلى جانب المعطيات البشرية التي لا تحتاج إلى تكرار إحصاءاتها المخيفة،

(٦٣) المصدر نفسه، ص ١٤٥.

(٦٤) المصدر نفسه، ص ١٤٥.

وتوجهات النظام العالمي الجديد المشار إليها في ما سبق، نجد أيضاً بأن اعتبارات حسم الصراع العربي - الإسرائيلي لصالح إسرائيل، والتوجّه إلى تكريس عوامل بروز هوية شرق أوسطية على حساب الهوية العربية، سوف تغري الصهيونية العالمية بطمس الهوية العربية لأقطار المنطقة، والتشجيع على إقامة مجتمعات في دول المنطقة لا يضمها الجامع العربي الذي لا بد من أن يعود إلى فاعليته في المستقبل إذا اشتد الصراع في المنطقة، واستعاد العرب توجههم الاستراتيجي. وفي هذه الحالة، تكسب فكرة إقامة مجتمع متعدد الجنسيات ومختلف الثقافات مؤيدين فاعلين، وتصبح مسألة حق يراد به باطل، وتحظى باستحسان أمم عديدة بسبب مصالحها، ونتيجة لما يتسم به وضع الوافدين من معاملة غير كريمة وغير مرضية ولا تنسجم مع اتفاقيات العمل الدولية واعتبارات حقوق الإنسان.

وإضافة إلى البعد السياسي المتمثل في المعطيات البشرية وتوجهات النظام العالمي الجديد وتداعيات الصراع العربي - الإسرائيلي. . . فإن هناك بعداً اقتصادياً قد يؤدي إلى تقويض المكانة الراهنة للمواطنين نتيجة تردي أوضاعهم الاقتصادية. ويتمثل هذا البعد في المستجدات التي تشهدها الأوضاع النفطية، وما نشاهده من تراجع لعائدات البلدان المصدرة للنفط، وعدم قدرة حكوماتها على الاستمرار في الانفاق العام كما كانت تنفق في الماضي. وتبرز أيضاً ظاهرة تآكل ريع النفط في قطر والدول المماثلة، مشيرة إلى أن مشكلة عجز الميزانية العامة ليست مشكلة موقتة وإنما هي مقيمة، وسوف يكون لها تداعيات متعددة. ومن تداعياتها أن الدولة لم تعد قادرة على تلبية احتياجات المواطنين لفرص العمل الحكومي، ولا هي قادرة على استمرار الدعم الذي تعتمد عليه معيشة جميع المواطنين ومستواهم الاقتصادي، بل إن الدعم الحكومي لدخول المواطنين هو الذي أكسبهم مركزاً متفوقاً على الوافدين. وإذا علمنا أن أعباء التقشف وتقليص الإنفاق العام وتراجع الدعم الحكومي سوف تقع على المواطنين، ولا سيما ذوي الدخل المحدود أكثر من غيرهم، فإننا لا بد من أن نعي تأثير ذلك في تقويض المكانة الراهنة للمواطنين، نتيجة تردي أوضاعهم الاقتصادية.

ولعل تراكم العجز في الميزانيات العامة واضطرار حكومات المنطقة إلى الاقتراض، واستمرار حاجتها الماسة إلى ذلك، يدفع بها عاجلاً أو آجلاً إلى مصيدة الديون، ويفتح الباب واسعاً، لتدخل مؤسسات التمويل العالمية وتعرض الدول إلى طلبات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، والتي في مقدمتها تخلي الدولة عن

سياسات الدعم والتوظيف الاجتماعي. وفي هذه الحالة، سوف يزج بالمواطنين، من دون إعداد وتهيئة كافية، إلى سوق العمل خارج الحكومة، وبذلك يتنافسون مع الوافدين الأكثر منهم استعداداً نفسياً لقبول شروط عمل القطاع الخاص، والأكثر قدرة على قبول الأجور المتدنية، بسبب انخفاض تكاليف معيشتهم المعتادة. وسوف يقود هذا الوضع، لا محالة، في حالة تكافؤ الفرص والمنافسة غير المقيدة على الفرص الاقتصادية، إلى تفوق الوافدين على المواطنين. وبالتالي سوف يهبط بالمواطنين إلى مستويات اقتصادية ومعيشية متدنية، بعد أن يضطروا إلى صرف مدخراتهم، واستهلاك رأسمالهم، وتصفية ما يمكن تصفيته من أصول تم تكوينها بفضل عائدات النفط. وتذكر إحصائية لميزانية الأسرة في قطر أن متوسط إنفاق الأسرة القطرية في الشهر عام ١٩٨٨ كان ١٥,٣٢٣ ريالاً، هذا بينما لم يتجاوز متوسط دخل الأسرة القطرية ١٤٥٣٨ ريالاً في الشهر فقط[٦٥]. وتبين هذه الإحصائية أن متوسط إنفاق الأسرة القطرية أعلى بنحو ٥ بالمئة من متوسط دخلها. وهذا مؤشر بسيط من مؤشرات تراجع أوضاع المواطنين الاقتصادية بسبب تراجع عائدات النفط وتآكل الريع الاقتصادي لصادراته. وغني عن القول إن انخفاض متوسط دخل الأسرة القطرية بنحو ٥ بالمئة عن دخلها، مجرد متوسط، وبالتالي فإن الانخفاض بالنسبة إلى ذوي الدخل المحدود أعلى من ٥ بالمئة بكثير. كما ان العجز الذي تمّ رصده في عام ١٩٨٨ هو اليوم أعظم وأخطر، بعد أن اضطر ذوو الدخل المحدود إلى تصفية مدخراتهم، ولجأوا إلى الاقتراض من أجل الاحتفاظ بمستوى معيشتهم. وإذا أخذنا المؤشرات العديدة الأخرى التي هي نتيجة لتراجع قدرة الإنفاق العام على دعم دخول المواطنين التي اعتادوا عليها، وأدركنا أبعاد المعايير التقليدية التي يتم بموجبها تخصيص المتاح للإنفاق العام، بعيداً عن معايير الجدوى الاقتصادية والاجتماعية للنفقة العامة، فإننا نلمس مدى الخطر الذي تتعرض له مراكز المواطنين الاقتصادية ومكانتهم الاجتماعية، القائمة في الوقت الحاضر على الدعم الحكومي، وذلك عندما تتراجع إمكانيات الدعم ويزج بالمواطنين إلى منافسة الوافدين على الفرص الاقتصادية من دون إعداد وتهيئة كافية. ومن هنا ـ إذا تقوضت المكانة الاقتصادية للمواطنين ـ فإن احتمالات المسار الخطر لا بد من أن تقوى ويصبح هذا المسار غير مستبعد. وفي هذه الحالة لن يكون

(٦٥) قطر، الجهاز المركزي للإحصاء، بحث انفاق ودخل الأسرة بالعينة، ١٩٨٨ (الدوحة: [الجهاز]، ١٩٨٩)، ص ٣١ و٨٩.

وضع المواطنين في مجتمع متعدد الجنسيات ومختلف الثقافة، بأفضل من وضع المجتمع الملاوي في سنغافورة(٦٦). وهذا هو التحدي المصيري الذي يواجه شعوب المنطقة وحكوماتها في الوقت الحاضر.

٢ ـ المنعطف الآمن

والمنعطف الآمن لمجتمعات المنطقة ـ التي تقف اليوم على مفترق طرق ـ يتمثل في إعادة الاعتبار للمجتمع الأصلي. وهذا يتطلب إعادة النسق الإنتاجي بدلاً من الركون إلى الريع. كما يتطلب تمكين المواطنين من القيام بدور التيار الرئيسي في المجتمع، الذي يجب عليه أن يستوعب في دائرة انتمائه الوطني، وفي إطار اعتبارات المحافظة على هويته العربية ـ الإسلامية، الوافدين الذين*تفرض الضرورة أو مقتضيات الواقع الراهن استقرارهم. فليس هناك في واقع الحال هجرة بشرية لم تترك أثرا في المجتمع الذي أقامت فيه، وربما يكون الأثر متناسباً مع حجم الهجرة وطول فترات استمرار تدفقها. ودول المنطقة ليست استثناء، بل إن تنوع أصول فئات المواطنين في الوقت الراهن، يؤكد أن هجرات الماضي قد تركت أثراً محسوساً في تكوين شعوب المنطقة.

ويتوقف أمر اغتنام الفرصة السانحة التي يتيحها سلوك المنعطف الآمن على تبنّي استراتيجيتين وطنيتين عاجلتين: **إحداهما**، أن يكون المواطنون أغلبية فاعلة في وطنهم في المدى المتوسط (٥ ـ ١٠ سنوات)، **والأخرى** أن يسود المجتمع نسق إنتاجي، يحل فيه الاعتماد على إنتاجية الفرد وإنتاج المجتمع، محل الريع الاقتصادي لصادرات النفط، وترتبط فيه، تدريجياً، المكافأة المادية والمعنوية بالجهد. والسبيل إلى وضع هاتين الاستراتيجيتين موضع التطبيق هو إصلاح جذري شامل يمس الدولة والمجتمع ويطال الجوانب السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والتربوية والثقافية. وهناك أربعة مداخل استراتيجية متكاملة ومتداخلة يمكنها أن تهيئ مجتمعات المنطقة لاغتنام فرصة سلوك المنعطف الآمن قبل فوات الأوان:

أ ـ إصلاح الخلل السكاني

من البديهي أن يصبح المواطنون أغلبية آمنة في وطنهم. والسبيل إلى ذلك من

---

(٦٦) انظر: «ليس المواطنون وحدهم كل المجتمع،» ضمن هذا الفصل.

ناحية، هو الحد فوراً من هجرة العمالة الهامشية وتغيير ضوابط الهجرة من أجل الوصول إلى ذلك خلال فترة زمنية محددة، ينخفض خلالها عدد الوافدين ـ آخذين في الاعتبار لَمّ شمل الأسر ـ ليكون عدد القادمين منهم أقل بنسبة معتبرة من عدد المغادرين. ومن الممكن الاستفادة من المعدل العالي لدوران العمالة الوافدة، ولا سيما الهامشية منها، لإحلال العمالة النوعية محل العمالة الكمية، وذلك من خلال ربط الهجرة بضرورات الإنتاج، واتباع أساليب الهجرة الانتقائية للأفراد المهاجرين، آخذين في الاعتبار إمكانية استقرار العمالة العربية الوافدة، ومن ثم ضرورة استيعابها اجتماعياً من أجل توطين نسبة منها. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، العمل على تحقيق اندماج المهاجرين الذين من الممكن استيعابهم ثقافياً، ويكون حصولهم على الجنسية إضافة نوعية إلى المواطنين وانتماؤهم انتماء حقيقياً، وليس لمجرد الرغبة في الحصول على امتيازات المواطن الاقتصادية فحسب.

ولعل الطبيعة الهامشية للأعمال التي تؤديها، عموماً، قوة العمل في قطر، وفي الدول المماثلة لها، وكذلك إمكانية رفع معدلات تعبئة قوة العمل المواطنة من خلال القضاء على البطالة الاجتماعية والبطالة المرفهة، وتوجيهها إلى أسواق العمل الحقيقية، بعيداً عن اعتبارات التوظيف الاجتماعي ومستنقعات البطالة المقنعة. . . سوف تساعد من دون شك على الحد من الحاجة إلى استمرار تدفق العمالة الوافدة ـ عندما يعود المواطنون إلى سوق العمل ـ ومن ثم تخفيضها تدريجياً بشكل مخطط وفق حركة دورانها الطبيعية من دون حاجة إلى التعدي على حقوق العمال الوافدين أو إثارة الدول المرسلة للعمالة[٦٧].

ب ـ إصلاح الخلل الإنتاجي

هذا يتطلب ابتداءً إعادة النظر في طبيعة الريع الاقتصادي لصادرات النفط، والنظر إليه باعتباره إيراداً رأسمالياً يعود إلى الدولة مقابل استنضاب الثروة النفطية، وليس إيراداً جارياً، وإنما هو قيمة للنفط في باطن الأرض (oil in place) أو قيمة الاستبدال (replacement value). ومن هنا فإن الإيرادات الناتجة من جراء تسييل الثروة النفطية واستنضابها ـ ريع النفط ـ هي إيرادات رأسمالية يجب إعادة استثمارها في أصول إنتاجية معمرة، ولا يجوز تبذيرها على الإنفاق الاستهلاكي، من خلال المخصصات التحويلية والنفقات الجارية للميزانية العامة. فريع صادرات النفط يجب

(٦٧) انظر: «ثانياً: قوة العمل الوافدة،» ضمن الفصل الثاني من هذا الكتاب.

أن يعاد استثماره ويتحول إلى أصول إنتاجية مدرة للدخل يستفيد من منافعها ـ الأرباح وفرص العمل وتمويل الاستثمار ـ الجيل الحالي، كما تستفيد الأجيال القادمة بعد أن تستنضب الثروة النفطية أو يتآكل ريعها لسبب أو لآخر[٦٨].

وجدير بالتأكيد أن عملية تغيير سياسة تخصيص عائدات النفط، والتحول من خيار إنفاق معظمها ـ إن لم يكن كلها ـ على النفقات التحويلية والنفقات الجارية من خلال الميزانية العامة، إلى خيار تخصيص معظمها ـ إن لم يكن كلها ـ تدريجياً للاستثمار في مشروعات إنتاجية مدرة للدخل ومولدة لفرص العمل. . . يحتاج إلى وقت ويتطلب بعض التضحيات، وذلك حتى يتم بناء قاعدة اقتصادية إنتاجية غير معتمدة على دعم ريع النفط، توفر فرص عمل مجدية ومصادر دخل عام وخاص بديلة لريع النفط[٦٩]. وهذا يتطلب أن تتسع الطاقة الاستيعابية المنتجة تدريجياً وأن تتنوع مجالات الاستثمار المحلي والإقليمي.

إلى جانب الإصلاح الإنتاجي، فإن فرصة التحول ـ من استهلاك ريع النفط إلى استثماره ـ تتوقف على نمو إرادة مجتمعية، والارتفاع بحس المسؤولية في الدولة والمجتمع إلى درجة القدرة على الجهاد الأكبر، جهاد النفس والتخلص من حالة الإدمان الخطير على الاستهلاك والركون إلى تدفق ريع النفط. كما يتطلب إلى جانب الإرادة المصممة، حسن الإدارة، ومقومات التخطيط الاستراتيجي ـ التأشيري وليس الشامل ـ من أجل التحول تدريجياً من حالة الاعتماد شبه المطلق على ريع النفط إلى وضع يكون فيه الاعتماد على إنتاجية الفرد وإنتاج المجتمع. ومن أجل الوصول إلى ذلك الوضع لا بد من التخلص تدريجياً (phase out) من الدعم الذي يعتمد عليه الاستهلاك العام والخاص، وذلك من خلال تزايد النسبة المخصصة من عائدات النفط للاستثمار في المشروعات المنتجة ومشروعات البنية الأساسية، على حساب تخفيض النسبة المخصصة لدعم الاستهلاك العام والخاص، وسد عجز الإيرادات غير النفطية للميزانية العامة، عن مواجهة النفقات العامة، ولا سيما المتكررة والتحويلية منها[٧٠].

---

(٦٨) علي خليفة الكواري، دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية: مدخل إلى دراسة كفاءة إدارة المشروعات العامة في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط، سلسلة عالم المعرفة؛ ٤٢ (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ١٩٨١)، ص ٢٥ ـ ٢٧.

(٦٩) الكواري، نحو استراتيجية بديلة للتنمية الشاملة: الملامح العامة لاستراتيجية التنمية في إطار اتحاد أقطار مجلس التعاون وتكاملها مع بقية الأقطار العربية، ص ٧٣ ـ ٩٢.

(٧٠) المصدر نفسه، ص ٧٣ ـ ٩٢.

ولعل هذا التحول المرغوب، وتصحيح الخلل الإنتاجي، وإعادة النسق الإنتاجي إلى المجتمع، يتطلب في المقام الأول أن تصبح «النفقات العامة» عامة بالفعل، تخدم غرضاً عاماً، ولها جدوى اقتصادية واجتماعية وسياسية من منظور المصلحة العامة فقط، من دون أي اعتبار آخر للمزاعم التي تدّعي حقاً خاصاً في المال العام. كما ان هذا الانتقال المرغوب، من حالة الاعتماد شبه المطلق على عائدات النفط، قد يتطلب سياسات مرحلية، من التعويض وشراء حق الخدمات المجانية، التي اعتادت الدولة تقديمها، مثل الكهرباء والماء، وذلك، من خلال صندوق لدعم مستوى معيشة المواطن، بعد أن تتخلى الحكومة عن سياسة التوظيف الاجتماعي للمواطنين في القطاعات الحكومية، وتخفض تدريجياً دعمها للسلع والخدمات، وتعيد إلى الإنفاق العام الحس الاقتصادي، وتأخذ باقتصادية النفقة العامة. إن إنشاء صندوق دعم المواطن يمثل ضرورة معيشية لمعظم المواطنين من أصحاب الدخل المحدود، ومن الفئات الضعيفة بين المواطنين. كما انه يحقق عدالة في توزيع أعباء عملية التصحيح الهيكلي للاقتصاد. وفي كل الأحوال، فإن صندوق دعم المواطن هو حل مرحلي انتقالي، خلال مرحلة الانتقال من حالة الاعتماد على ريع النفط، إلى وضع الركون، وإلى إنتاجية الفرد وإنتاج المجتمع لتمويل الإنفاق الخاص والعام. وغني عن الذكر أن صندوق دعم المواطن، من الممكن تمويله من النفقات التحويلية التي يجب سحب معظمها تحقيقاً للعدالة، وكذلك تمويله بجزء من الدعم الذي سوف تسحبه الدولة من المستهلك - دعم الخدمات - عندما تتجه الدولة تدريجياً إلى جعل أسعار السلع والخدمات العامة تعبّر عن حقيقة تكاليفها، وذلك بعد أن توظف عائدات النفط في المشروعات الإنتاجية ومشروعات البنية الأساسية تدريجياً، بدلاً من استخدام معظمها لسد عجز الإيرادات غير النفطية عن مقابلة النفقات العامة، ولا سيما الجارية والتحويلية منها.

إن وجود صندوق لدعم المواطنين بهدف المحافظة على مستوى معيشي معقول لهم، أمر ضروري لمعالجة الآثار السلبية المترتبة على توقف الحكومة عاجلاً أو آجلاً عن توظيف المواطنين في القطاعات الحكومية وفق اعتبارات اجتماعية. ففي هذه الحالة سوف يزج بالمواطنين إلى سوق العمل الطبيعية، في القطاعات الاقتصادية، وعليهم منافسة الوافدين الذين هم أكثر استعداداً لقبول شروط عمل القطاع الخاص وقبول رواتب متدنية يصعب معها على المواطن توفير مستوى معيشي معقول إذا

اعتمدوا عليها من دون دعم من الدولة[71]. وإذا لم توضع آلية انتقالية لذلك الدعم ـ تأخذ في الاعتبار تلاشيه تدريجياً ـ فإن المواطنين بشكل عام سوف يضطرون إلى الرجوع إلى مدخراتهم وتصفية ما يمكن تصفيته من أصول، وتتآكل بذلك مراكزهم الاقتصادية وتنهار مكانتهم الاجتماعية، كما حصل عند أفول عصر الغوص. ومن هنا فإن صندوق دعم المواطن هو آلية مرحلية تساعد المواطنين على الانتقال بسلام، من حالة الاعتماد على الريع، إلى وضع الاعتماد على إنتاجية الفرد وارتباط الجهد بالمكافأة. ولذلك فإن هذه الآلية يجب أن يكون واضحاً بأنها موقتة، مهمتها الأخذ بأيدي الضعفاء في اجتياز مرحلة الانتقال التي لا بد منها، شئناً أم أبينا.

ج ـ مدخل الاندماج الوطني

بمعنى أن تكون المواطنة هي مصدر الحقوق ومناط الواجبات، وأن يتساوى المواطنون كلهم من دون تميز، بصرف النظر عن مصدر اكتساب الجنسية، واعتبارات الجنس، في الحقوق والواجبات السياسية والاقتصادية. وهذا يتطلب التخلص من التقسيم الراهن للمجتمع الذي هو إلى نظام الطوائف (caste system) أقرب، كما يتطلب تغييراً جذرياً في النظرة الجائرة وغير الإنسانية للمرأة، التي أدت إلى وأدها اجتماعياً، وحرمانها من حقوق الإنسان الشرعية، والاكتفاء بتوفير الجانب المالي من احتياجاتها، من دون النظر الجدي إلى احتياجاتها الإنسانية الأخرى ومتطلبات نمو شخصيتها باعتبارها شقيقة الرجل. وكذلك يتطلب إعادة النظر في دواعي الهجرة، والاحتساب لتداعياتها، بما يقتضيه العدل وتتطلبه الإعلانات والمعاهدات الدولية، آخذين في الاعتبار ضرورة إدماج من تلزم إقامته في المجتمع، واستيعابه في إطار الانتماء الوطني للمجتمع، والعرب أولى بالإقامة وهم أيسر لعملية الاندماج.

وتتطلب عملية الاندماج الوطني استكمال بناء الدولة وتماسك المجتمع. وهذا بدوره يتطلب أن تتساوى الفرص بالنسبة إلى جميع المواطنين وأن تراعى حقوق الإنسان بالنسبة إلى جميع السكان. ولعل الصيغة الدستورية التي تقوم على أساس مبادئ الدستور الديمقراطي وتفرز نظام حكم يضع الدستور موضع التطبيق، من خلال نظام للشورى الملزمة، ومؤسسات نظام الحكم الديمقراطي،

---

(71) انظر: «المسار الخطر،» ضمن هذا الفصل.

وسيادة حكم القانون، وشمول نطاق القضاء لكل ما يطاله الخلاف من أجل أن يحصل كل ذي حق على حقه من خلال قضاء مستقل. . . هي الصيغة التي أثبتت التجارب الإنسانية أنها قادرة على تحقيق الاندماج الوطني وحلّ مشكلات التغير، وتهيئة المجتمع لمواجهة التحديات واغتنام الفرص.

من هنا فإن عملية الإصلاح السياسي والإداري تمثل هدفاً استراتيجياً من أجل تغيير المسار والانعطاف الآمن. كما إن الإصلاح السياسي والإداري هو الوسيلة الفعالة لتوفير الإدارة المناسبة لقيادة عملية التحول، من طريق المسار الخطر إلى المنعطف الآمن. هنا أيضاً لا بد من التدرج والمرحلية، فعملية الإصلاح تحتاج إلى وقت، ولا بد من أن تأخذ وقتها، شئنا أم أبينا. وإنما المهم أن تتجه النية صادقة باتجاه تنمية إرادة الدولة والمجتمع وتهيئتهما من خلال إدارة التغيير عبر مسيرة التحول. ولعلّ أحد أهم المؤشرات على وجود إدارة التغير المأمولة في قطر على سبيل المثال، يتمثل في وضع المادة (٣٨) من النظام الأساسي الموقت المعدل موضع التنفيذ، ومراعاة ما نصت عليه من أنه «لا يجوز للوزراء أثناء توليهم مناصبهم، أن يزاولوا أي عمل مهني أو تجاري أو يدخلوا في معاملة تجارية مع الدولة. ويجب أن يستهدف سلوكهم جميعاً إعلاء كلمة الصالح العام وإنكار المصالح الذاتية إنكاراً كلياً»[٧٢]. وجدير بالملاحظة أن أهمية وضع المبادئ التي تحول دون تعارض المصالح موضع التطبيق ـ تعارض مصلحة الدولة والمجتمع مع المصالح الخاصة لمن يتخذون القرار باسم الدولة ـ قضية مهمة جداً يتوقف عليها تحقيق اجتماعية الهدف بالنسبة إلى القرارات العامة من عدمها. ولذلك فإن البداية المنطقية لعملية التحول تبدأ بوضع النظم الأساسية والدساتير الراهنة موضع التطبيق، بما في ذلك ما ورد فيها من نص على التطوير والتغيير المرحلي عبر مرحلة الانتقال ـ التي يجب تحديد زمنها ـ من أجل زيادة الحريات العامة وضمانات الحقوق وسيادة حكم القانون ونزاهة القضاء واستقلاله وشموله، والأخذ بمبدأ الانتخاب والتمثيل في الشؤون العامة وصولاً إلى تداول السلطة. كما أن تطبيق ما ورد حول انتخاب مجلس الشورى في النظام الأساسي ـ في حالة قطر ـ قد يكون بداية حقيقية لإعطاء المواطنين حق التعبير عن آرائهم مهما كان ذلك التعبير محدوداً.

---

(٧٢) قطر، إدارة الشؤون القانونية، مجموعة قوانين قطر، ١٩٦١ ـ ١٩٨٠، ص ١٩.

ومن خلال مثل تلك البداية الصادقة يتكرس مبدأ المواطنة، ويتم التسليم بحق الشعب في أن يكون مصدر السلطات وفق صيغة دستورية ديمقراطية تبيّن دور الدولة ودور المجتمع وأسس التكامل بينهما، وتفتح آفاقاً رحبة لعملية الإصلاح الجذري الشامل المنشود، ذلك الإصلاح الذي يتحقق بموجب الاندماج الوطني، ويتأكد الانتماء والولاء للوطن، وتُراعى بفضل ضوابطه الموضوعية المصلحة العامة ويحتكم إليها. وفي ذلك عودة عصرية إلى بعد من أبعاد النسق الاجتماعي، الذي كانت المؤسسة القبلية تلعب فيه دوراً سياسياً يحقق مشاركة سياسية فعالة في الشؤون العامة للجماعة، بل في ذلك عودة حقيقية إلى مبدأ الشورى، إضافة إلى أنه انتماء مستقبلي إلى العصر.

د ـ الاندماج الإقليمي والتكامل العربي

هذا المدخل هو الإطار الذي يحقق لدول المنطقة ـ الصغيرة الحجم بكل المقاييس ـ كياناً اقتصادياً واجتماعياً قابلاً للتنمية، وكياناً سياسياً وعسكرياً قادراً على توفير الحد الأدنى من متطلبات الأمن القومي وامتلاك مقومات الإرادة الوطنية. إن تحول مجلس التعاون لدول الخليج العربية إلى اتحاد فدرالي وفقاً لما جاء في نظامه الأساسي، وإقامة نواة اتحاد فدرالي دستوري ديمقراطي مفتوح العضوية في الخليج والجزيرة العربية، وتكامله مع بقية الأقطار العربية وتضامنه معها، من خلال نظام عربي يوفر مقومات الأمن القومي، يمثل من دون شك مدخلاً رئيسياً من مداخل المنعطف الآمن[٧٣].

وهنا أيضاً لا بد من المرحلية والتدرج غير المتواني نحو الاندماج الإقليمي والتكامل العربي. فما لا يدرك كله لا يترك جله. ولذلك فإن الإصلاح الداخلي في كل دولة من دول المنطقة، وكذلك التقارب بين أية دولتين من دول المنطقة في المجالات الاقتصادية والبشرية وتسهيل عملية الاتصال والاندماج، وحلّ مشكلات الحدود وإخضاع اختلاف الأمزجة الشخصية للاعتبارات الاستراتيجية... كلها تقرب دول المنطقة وشعوبها من مشارف الاندماج الإقليمي والتكامل العربي. لذلك يجب أن يكون تقييمنا للعمل الرسمي، منطلقاً من المحاولات الجادة والصبورة من أجل تغيير معطيات الواقع الرديء، وليس من سماع الشعارات التي لا تخضع العمل

---

(٧٣) علي خليفة الكواري: نحو استراتيجية بديلة للتنمية الشاملة: الملامح العامة لاستراتيجية التنمية في إطار اتحاد أقطار مجلس التعاون وتكاملها مع بقية الأقطار العربية، ص ١١٧ ـ ١٢٧، و «ما العمل... من أجل المستقبل؟» المستقبل العربي، السنة ١٨، العدد ١٩٥ (أيار/ مايو ١٩٩٥).

للاعتبارات الوطنية والأبعاد المستقبلية، بل تتجاهل مصلحة أهل المنطقة ورغبتهم في الاندماج في كيان فدرالي ديمقراطي يوفر مقومات الأمن ومتطلبات التنمية.

ولعل مرحلية العمل من أجل الاندماج الإقليمي والتكامل العربي، إضافة إلى إصلاح الخلل السكاني والخلل الإنتاجي وتحقيق الاندماج الوطني... تتطلب كلها دوراً للمجتمع المدني إلى جانب دور الدولة، وربما تتطلب تنمية قدرته على الضغط من أجل ترشيد العمل الرسمي وتنمية إرادة مجتمعية. ومن هنا فإن العمل الأهلي عليه واجب، لا بد من أن يقوم به، على المستوى المحلي والمستوى الإقليمي والمستوى العربي. وتتمثل مقومات العمل الأهلي والبنية الأساسية للعمل غير المباشر في تنمية قدرات المجتمع الأهلي وتفعيل دور المواطنين في الشؤون العامة. وهناك وسيلتان رئيسيتان تساعدان العمل الأهلي على القيام بدوره على المستوى المحلي والإقليمي والعربي: **أولاهما**، قيام حركات لحماية حقوق المواطن والدفاع عن حقه المشروع في الدفاع عن مستقبله وتأمين مصيره. **وثانيتهما**، قيام حركة دستورية تنشد الشورى الملزمة وإقامة نظم حكم ديمقراطي، وتكرس نسقاً سياسياً موضوعياً يراعي المصلحة العامة ويحتكم إليها، ويتبنى استراتيجيا تنموية تأخذ بعقلانية المنهج وتلتزم باجتماعية الهدف.

وتبقى فرصة سلوك المنعطف الآمن إمكانية عقلانية وضرورة وطنية وإقليمية وعربية، يتوقف اغتنامها على عزيمة أهل المنطقة في المقام الأول: «وعلى قدر أهل العزم تأتي العزائم». والبديل لاغتنام فرصة سلوك المنعطف الآمن ـ قبل فوات الأوان ـ هو استمرار نمط **تنمية الضياع**، وبالتالي انزلاق مجتمعات المنطقة ـ لا قدّر الله ـ آجلاً أو عاجلاً في متاهات المسار الخطر والطريق المسدود، بعد أن يتم القضاء على البقية الباقية من مقومات المجتمعات الأصلية وطمس معالمها. وعندها تحلّ محلها مجتمعات جديدة متعددة الجنسيات ومختلفة الثقافات. والزمن كفيل بالإجابة عما إذا كان مسار «تنمية» الضياع مساراً لا يمكن إيقاف تداعياته... أو أن المجتمعات الأصلية ما زالت فيها حيوية ولديها حس بالمسؤولية التاريخية تجعل من أخطاء الماضي مجرد ضياع لفرص التنمية، من الممكن للمجتمع ـ عندما يمتلك مقدراته ويتم أخذ الدولة إياه في الاعتبار ـ أن يعوض بعضاً من تلك الفرص الضائعة في المستقبل، مستفيداً من الإمكانيات البشرية والمادية المتاحة، ومن إمكانيات الثروة النفطية التي ما زال فيها خير، إذا ساد العدل وارتفع حس المسؤولية المجتمعية، لدى الحاكم والمحكوم، ونصر كل منهما الآخر، ظالماً كان أو مظلوماً.

خاتمة

تنمية للضياع !...
أم... ضياع لفرص التنمية؟

ما محصلة التغيرات المصاحبة للنفط في دول المنطقة (أقطار مجلس التعاون لدول الخليج العربية)؟ هذا هو السؤال المركزي الذي حاولت هذه الدراسة أن تجيب عنه من خلال دراسة «**حالة قطر**». والإجابة التي أكدتها فصول الدراسة، تشير إلى أن تلك التغيرات ـ الفجائية والعشوائية ـ لم تكن عملية تنمية بالمعنى المتعارف عليه لمفهوم التنمية بمسمياتها كافة، ابتداءً بمصطلح التنمية الاقتصادية ومروراً بمصطلح التنمية الاقتصادية ـ الاجتماعية أو التنمية الشاملة، إلى جانب مصطلح التنمية المعتمدة على الذات والتنمية المستقلة، وانتهاءً بمصطلح التنمية البشرية الذي اعتمده تقرير التنمية البشرية الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

ومما يؤسف له حقاً أن تأثير تلك المحصلة التي أسفرت عنها التغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها دول المنطقة، منذ أن بدأ تصدير النفط من كل منها، لم تقف عند مجرد ضياع فرص التنمية في الماضي، وإنما أصبحت معطياتها وتداعياتها تهدد مجتمعات المنطقة ـ في الوقت الحاضر ـ بنمط من «تنمية» الضياع، نتيجة تراكم مشكلات هيكلية مزمنة، وإفراز إشكاليات اجتماعية معقدة، وبروز أوجه خلل متعددة، أخذت جميعها في التفاقم تدريجياً.

أولاً: مفهوم التنمية

يحسن بنا ـ في سياق نفي بدء عملية تنمية في دول المنطقة ـ أن نعود إلى توضيح مفهوم التنمية المتعارف عليه، وأن نحدد المقومات التي ترتكز عليها عملية

التنمية ونبين الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها.

والتعريف المختصر الذي توصلنا إليه ـ منذ مدة ـ في ضوء الاهتمام العالمي والعربي والإقليمي، بتحديد معنى مصطلح التنمية باعتبارها عملية حضارية مستدامة وحقاً من حقوق الإنسان، يعتبر «التنمية الشاملة عملية مجتمعية واعية ودائمة (sustained) موجهة وفق إرادة وطنية مستقلة من أجل إيجاد تحولات هيكلية وإحداث تغييرات سياسية ـ اجتماعية ـ اقتصادية تسمح بتحقيق تصاعد مطّرد لقدرات المجتمع المعني وتحسين مستمر لنوعية الحياة فيه»[١].

وقد تمّ، أخيراً، التأكيد على عناصر تعريف مصطلح التنمية الشاملة ـ السابق ذكره ـ عندما أطلق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مصطلح التنمية البشرية على عملية التنمية المرغوبة، وعرّفها بأنها «عملية توسيع نطاق الخيارات المتاحة للناس»[٢]. وقد أخذت تقارير التنمية البشرية ـ الصادرة سنوياً عن البرنامج ـ على عاتقها توصيف مفهوم التنمية البشرية وتحديد مقوماته والقيام بتطوير مؤشراته الكلية والجزئية، الكمية منها والكيفية.

منذ البداية تمّ ربط مفهوم التنمية البشرية بالنمو الاقتصادي. واعتبر مؤشر النمو الاقتصادي أحد المؤشرات المركزية لدليل التنمية البشرية. ويؤكد تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩١ على ذلك بقوله: «التنمية البشرية تتطلب نمواً اقتصادياً ـ بدون نمو اقتصادي لن يكون من الممكن تحقيق تحسن متصل في الأحوال البشرية عموماً»[٣]. كما تمّ ربط مفهوم التنمية البشرية أيضاً بتحسن نوعية الحياة ـ المادية والنوعية ـ وتمّ اعتماد مؤشرات كمية لقياس تحسن نوعية الحياة المادية (الدخل والصحة والمعرفة). إلى جانب ذلك تمّ التأكيد على مؤشرات كيفية لقياس نوعية الحياة (حقوق الإنسان، والمشاركة السياسية الفعالة والأمن الفردي والاجتماعي والقومي). وأكد تقرير ١٩٩٢ أن «الحرية السياسية هي عنصر

---

(١) علي خليفة الكواري، «نحو استراتيجية بديلة للتنمية الشاملة في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط،» في: جاسم خالد السعدون وعلي خليفة الكواري، رسالة إلى عاقل: **التنمية في أقطار مجلس التعاون بين غير الممكن والممكن غير المرغوب** (القاهرة: دار المستقبل العربي، ١٩٩٠)، ص ٤٤.

(٢) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، **تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٠** (نيويورك؛ اكسفورد: مطبعة جامعة اكسفورد، ١٩٩٠)، ص ١٢.

(٣) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، **تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩١** (نيويورك؛ اكسفورد: مطبعة جامعة اكسفورد، ١٩٩١)، ص ١٢.

جوهري من عناصر التنمية البشرية»[٤]. كما أكد تقرير ١٩٩٣ أن المشاركة معناها «اشتراك الناس عن كثب في العمليات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تؤثر على حياتهم»[٥].

وأخيراً أكد تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٤ الأفق الزمني، كما أكد العدالة بين الأجيال من خلال تأكيده ضرورة اطّراد تحسن مؤشرات النمو والتحول، واستخداماتهما متصاعدين عبر الزمن. وفي ذلك تأكيد على أن التنمية عملية وليست حالة، واتجاه مستمر في النمو وليست مجرد وضع طارئ مرهون بسببه، يتقلب صعوداً وهبوطاً تعبيراً عن فقدان المقومات الذاتية ونتيجة لارتباط التغيير بوضع طارئ أو عوامل خارجية. ويوصّف تقرير ١٩٩٤ التنمية البشرية بأنها نموذج للتنمية «يُمكّن جميع الأفراد من توسيع نطاق قدراتهم البشرية إلى أقصى حد ممكن وتوظيف تلك القدرات أفضل توظيف لها في جميع الميادين (. . .) وهو يحمي أيضاً خيارات الأجيال التي لم تولد بعد. ولا يستنزف قاعدة الموارد الطبيعية اللازمة لدعم التنمية في المستقبل». ويخلص التقرير إلى أن «التنمية المستدامة تعالج الإنصاف داخل الجيل الواحد والإنصاف بين الأجيال» (. . .) «وفي التحليل الأخير، التنمية البشرية المستدامة تنمية موالية للناس، وموالية لفرص العمل، وموالية للطبيعة. فهي تعطي أعلى أولوية للحد من الفقر، وللعمالة المنتجة، وللتكامل الاجتماعي، ولإعادة توليد البيئة» (. . .) «وهي تعجل بالنمو الاقتصادي وتترجمه إلى تحسنات في حياة البشر دون تدمير رأس المال اللازم لحماية فرص الأجيال المقبلة»[٦].

ويحذر مفهوم التنمية البشرية من رهن المستقبل واستمراء الاستهلاك بواسطة التمويل عن طريق الديون المالية، أو استنضاب الثروات الطبيعية، أو تدمير البيئة، أو تهديد التجانس والتكامل الاجتماعي. وينذر تقرير عام ١٩٩٤ قائلاً: «كل الديون المؤجلة ترهن الاستدامة، سواء كانت ديوناً اقتصادية أو ديوناً اجتماعية أو

---

(٤) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، **تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٢** (نيويورك؛ اكسفورد: مطبعة جامعة اكسفورد، ١٩٩٢)، ص ٢٧.

(٥) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، **تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٣** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٣)، ص ٢١.

(٦) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، **تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٤** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٤)، ص ٤.

ديوناً إيكولوجية»[٧].

بعد هذا التوضيح لعناصر مفهوم التنمية والتأكيد على مقوماتها وبيان مؤشراتها الكمية والنوعية، لا بد من إشارة ـ ولو عابرة ـ إلى مفهوم التنمية الاقتصادية ومفهوم النمو الاقتصادي. لعل إدراكنا لمعنى النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية يبين أسباب نفينا أيضاً حتى صفة التنمية الاقتصادية والنمو الاقتصادي عن محصلة «التغيرات الاقتصادية والاجتماعية» التي شهدتها المنطقة في عصر النفط.

فالتنمية الاقتصادية جرى تعريفها منذ مطلع الستينيات بأنها «العملية التي يتم بواسطتها، في بلد معين، تزايد مطّرد في متوسط الدخل الحقيقي للفرد عبر فترة طويلة من الزمن»[٨]. ويلاحظ أن التعريف يؤكد أن التنمية عملية وليست حالة، ولذلك اشترط اطّراد تزايد الدخل الحقيقي للفرد سنوياً، عبر فترة طويلة من الزمن لا تقل عن عقدين أو ثلاثة، وذلك تعبيراً عن وجود تحولات هيكلية تؤدي باستمرار إلى مزيد من نمو القدرات وإطلاق الطاقات التي تعكس نفسها في زيادة إنتاجية الفرد وإنتاج المجتمع. أما النمو الاقتصادي (economic growth) فإن تعريفه المتفق عليه في علم الاقتصاد ـ كما توصل إليه سيمون كوزنت، أستاذ الاقتصاد في جامعة هارفرد، عند دراسته التاريخية المقارنة للنمو الاقتصادي في الدول المتقدمة ـ يؤكد أن النمو الاقتصادي هو «الزيادة المستدامة (sustained) في متوسط إنتاج الفرد أو العامل»[٩]. وبذلك نجد أيضاً أن النمو الاقتصادي يعني وجود اتجاه مستمر غير متأرجح لنمو إنتاجية الفرد عبر فترة طويلة من الزمن (هذا وإن كان نمواً تلقائياً مقارنة بعملية التنمية).

ثانياً: ماهية التغيرات المصاحبة للنفط

يتبين لنا إذاً من تحديد معنى مصطلح التنمية بكل مسمياتها الإيجابية أنها مفهوم مركب. فالتنمية عملية (process)، كما انها آلية (mechanism). هذا إلى

---

(٧) المصدر نفسه، ص ١٨.

(٨) Gerald M. Meier, *Leading Issues in Economic Development*, 3rd ed. (New York: Oxford University Press, 1976), p. 6.

(٩) Simon Smith Kuznets, *Modern Economic Growth: Rate, Structure, and Spread*, Studies in Comparative Economics; 7 (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1966), p. 1.

جانب كونها أداة ووسيلة لتحقيق أهداف مرحلية ضمن إطار غايات إنسانية وحضارية ذات أبعاد مجتمعية. أما مؤشراتها المتداخلة والمتكاملة فهي أربعة:

١ ـ نمو اقتصادي بمعنى تزايد مطّرد في إنتاجية الفرد وإنتاج المجتمع.

٢ ـ تحولات هيكلية تطال أوجه التخلف كافة ـ السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ـ بهدف تنمية القدرات وإطلاق الطاقات الخيّرة على المستويين الفردي والجماعي.

٣ ـ تحسن مطّرد ومستدام لنوعية الحياة المعنوية والمادية لأفراد المجتمع وجماعاته.

٤ ـ تكريس نسق اجتماعي يهدف إلى توسيع الخيارات المتاحة للمواطنين بأجيالهم المتعاقبة، وذلك تعبيراً عن تبنّي استراتيجيا مجتمعية للتنمية المستدامة.

وإذا أجرينا مقارنة موضوعية بين مفهوم التنمية الذي سبقت الإشارة إليه، وبين التغيرات الاقتصادية والاجتماعية ـ الفجائية والعشوائية المتقلبة ـ التي شهدتها المنطقة في عصر النفط، يتبين لنا مدى ابتعاد تلك التغيرات عن نهج التنمية، ويتأكد لنا أنها لا ترقى إلى مستوى عملية تنمية، بأي من التسميات المستحبة، بل إن مسار تلك التغيرات، أخذ تدريجياً عبر حقب اليسر والعسر، يصبح، أقرب إلى «تنمية الضياع» منه إلى أي من تسميات التنمية المتعارف عليها.

وهذا الانحراف ـ عن نهج التنمية المستحبة ـ أكدته أدبيات التنمية بشكل عام، كما أكدت خطورته أدبيات التنمية في المنطقة، التي كشفت قصور التغيرات التي شهدتها المنطقة في عصر النفط عن بلوغ مستوى عملية تنمية. ولعل نظرة إلى عناوين المراجع التي يشملها كشف المصادر التي استفادت منها هذه الدراسة، تشير إلى إدراك الدارسين طبيعة تلك التغيرات الفجائية والعشوائية المتقلبة، ومدى قصورها عن بلوغ عملية تنمية مستدامة. لقد أكدت أدبيات التنمية بشكل عام، وأدبيات التنمية حول المنطقة بشكل خاص، عجز تلك التغيرات عن توسيع الخيارات المتاحة للأجيال المتعاقبة، وذلك بسبب قصورها عن تنمية القدرات وإطلاق الطاقات الخيّرة اللازمة لاستدامة مستويات المعيشة، وخلق فرص العمل الكريمة المجدية اقتصادياً، نتيجة لتدني مستويات المشاركة بكل أبعادها، ونتيجة لانحراف نظام الحوافز الذي أفرزته التوجهات الاستهلاكية لتلك التغيرات... هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى، يبدو أن تلك التغيرات لم تهتدِ بنسق اجتماعي يصون الهوية ويحافظ على المصالح العليا للمجتمع باعتباره مؤسسة دائمة تتعاقب عليها الأجيال، وإنما كانت تغيرات منفلتة من عقالها، لم تضبطها استراتيجيا تنموية تلتزم باجتماعية الهدف وعقلية المنهج. ولذلك أصبح من الصعب على حكومات المنطقة أن تواجه المأزق الذي قادت إليه تلك التغيرات في حقب اليسر، وذلك عندما بدأت حقبة العسر النسبي الراهنة في منتصف الثمانينيات. كما كان تردد حكومات المنطقة في تغيير أسلوب حكمها سبباً إضافياً أدى إلى المأزق الراهن الذي حَوّل تلك التغيرات، تدريجياً، إلى نمط من «تنمية» الضياع، وذلك عندما وجدت حكومات المنطقة «أن فرض الحرمان مهمة سياسية تتطلب تدبيراً أكثر مما تحتاج مسألة توزيع المنافع»[١٠]. ففضلت الحكومات ـ مع الأسف ـ اللجوء إلى حلول آنية وجزئية في انتظار أن تزول الأزمات المتلاحقة التي فرضتها المستجدات على المنطقة. لذلك استنزفت الحكومات احتياطياتها العامة، واضطرت إلى الاستدانة من الداخل والخارج، راهنة بذلك المستقبل عندما أضافت ديوناً مالية، إلى ما ترتب، نتيجة التغيرات التي صاحبت عصر النفط، من ديون إيكولوجية بسبب استنضاب الثروة النفطية وهدر الموارد الطبيعية الشحيحة، وديون اجتماعية نتيجة عدم تماسك المجتمع، وديون اقتصادية بسب الخلل الإنتاجي، وديون أمنية نتيجة الانكشاف على الخارج.

وإذا كان من اليسير نفي صفة التنمية الشاملة والتنمية البشرية عن التغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي صاحبت عصر النفط، فهل من الممكن أيضاً نفي صفة التنمية الاقتصادية والنمو الاقتصادي عن تلك التغيرات؟ ولعل نظرة مدققة إلى أسباب التغيّرات الاقتصادية التي صاحبت عصر النفط، وتحري تأثيراتها في إنتاجية الفرد، وبناء قاعدة إنتاجية بديلة من النفط، تساعدنا على الإجابة عن هذا السؤال.

وابتداء نلاحظ ـ إذا نظرنا بإمعان ـ أن دول المنطقة لم يتحقق فيها، تزايد مطّرد في متوسط الدخل الحقيقي للفرد، لأية فترة طويلة من الزمن، وإنما نجد أن متوسط دخل الفرد ـ الحقيقي والنقدي ـ يتأرجح بين ارتفاع قياسي وهبوط حاد، وذلك تعبيراً عن اتجاهات الطلب العالمي على النفط الخام، وانعكاساً

(١٠) F. Gregory Gausé III, «The Political Economy of National Security in GCC States,» paper presented at: Gulf 2000 Conference, Abu Dhabi, 1995, p. 12.

لمستويات أسعاره في السوق العالمية التي تحكمها عوامل خارجية، كما تخضع لتأثيرات التقدم التقني. ويمكننا أن نلاحظ تأرجح متوسط دخل الفرد، بل تأرجح الناتج المحلي الإجمالي في كل عقد من العقود التي شهدت عصر النفط في المنطقة، ابتداء من عقد الخمسينيات حتى وقتنا الحاضر[11].

وهذا التأرجح في متوسط دخل الفرد يؤكد حقيقة ليست في حاجة إلى كثير من التأكيد لكل ذي بصيرة، ألا وهي أن مصدر الناتج المحلي الإجمالي، وبالتالي متوسط دخل الفرد في دول المنطقة، ليست له علاقة بإنتاجية الفرد أو العامل كما يتطلب مفهوم النمو الاقتصادي، ولا يعكس تأثير تغييرات بنائية وتحولات هيكلية قادرة على استدامة مستويات الدخل المتحقق كما يتطلب مفهوم التنمية الاقتصادية، وإنما اعتمدت مستويات الناتج المحلي الإجمالي ومتوسطات دخل الفرد في المنطقة دائماً على استنضاب ثروة طبيعية غير متجددة (النفط)، كما اعتمدت على مستويات أسعار صادرات النفط الخام إلى السوق العالمية.

وقد بيّن تقييم جاسم السعدون لتجارب التنمية في دول المنطقة هبوط متوسط دخل الفرد بدلاً من زيادته ـ كما يتطلب مؤشر النمو الاقتصادي ـ حيث تشير الأرقام المجمعة لدول مجلس التعاون «إلى أن نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية كان حوالي ١٠,٥ آلاف دولار عام ١٩٨٢ وأصبح ٨,١ آلاف دولار عام ١٩٩٢»[12]. وتوضح الأرقام المجمعة لدول المنطقة أن الهبوط لم يكن في متوسط دخل الفرد فحسب، وإنما في قيمة الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية، الذي قدر انخفاضه في عام ١٩٩٢ بنحو ١٥ بالمئة عن مستواه في عام ١٩٨٢، وجدير بالتأكيد أن المشكلة هنا ليست في انخفاض متوسط دخل الفرد، وإنما المشكلة في تأرجحه انعكاساً لأسعار النفط ومستوى الطلب عليه.

ويتضح من تلك الأرقام أن النمو الاقتصادي الصافي في دول المنطقة خلال عقد من الزمان، لم يكن إيجابياً، وإنما كان سلبياً في ما يتعلق بمتوسط دخل الفرد، وفي ما يتعلق بالناتج المحلي الإجمالي أيضاً. هذا على الرغم من اعتبارنا الناتج المحلي الإجمالي في دول المنطقة، تجاوزاً، معبراً عن عملية إنتاجية، في حين

---

(١١) النشرة الاقتصادية (مجلس التعاون لدول الخليج العربية، الرياض) (١٩٩٤)، ص ٣٣ و ٨٧.

(١٢) جاسم خالد السعدون، ناديا الشراح ودنيا بهبهاني، **تقويم تجارب التنمية في دول الخليج العربية** (دبي: منتدى التنمية، ١٩٩٥)، ص ٢.

أننا نعلم بالتأكيد بأنه يمثل في معظمه ريع تصدير ثروة ناضبة، وليس مؤشراً على تزايد إنتاجية الفرد أو العامل كما يتطلب تعريف النمو الاقتصادي.

ولعل الأداء المتأرجح لاقتصادات المنطقة، وعدم قدرتها على استدامة مستويات الدخل لفترة طويلة من الزمن، ينفي عن تلك التغيرات الاقتصادية والاجتماعية صفة النمو الاقتصادي بالمعنى العلمي المتعارف عليه في علم الاقتصاد. كما ان الطبيعة الريعية لاقتصادات دول المنطقة، واستمرار اعتماد النشاطات الاقتصادية الاجتماعية في كل منها، على الإنفاق العام الذي يتم تمويل أكثر من ٩٠ بالمئة منه من عائدات النفط السنوية، أو من فوائض عائدات النفط في سنوات اليسر، أو من الاقتراض بضمانات عائدات النفط في المستقبل... يشير إلى فشل دول المنطقة في بناء قاعدة إنتاجية بديلة من النفط، يمكنها تدريجياً توفير مصادر دخل وفرص عمل بديلة مما يوفره ريع صادرات النفط.

لذلك وجدنا أن دول المنطقة ـ عندما تراجع الطلب العالمي على النفط، وانهارت أسعاره في منتصف الثمانينيات ـ لم تجد لديها غير النفط نفسه ترجع إليه، من أجل المحافظة على الإنفاق العام الذي يتم الاعتماد عليه بشكل شبه مطلق في تحريك النشاطات الاقتصادية والاجتماعية، والمحافظة على مستويات مقبولة من المعيشة وفرص العمل. فسحبت حكومات المنطقة في غضون بضع سنوات معظم الفوائض النفطية التي تراكمت في أرصدة خارجية من الممكن تسييلها (الاستثمارات الخارجية). وبعد أن تم تبديد معظم تلك الأرصدة الخارجية التي قدرت في عام ١٩٨٠ بمبلغ ٢١٤ مليار دولار[١٣]، وربما بلغت في نهاية ١٩٨٣ نحو ٣٠٠ مليار، لم يكن أمام الحكومات من مخرج سهل سوى الاقتراض بضمان عائدات النفط المستقبلية.

وتقدر حصيلة العجز في الميزانيات العامة للدول الست في الفترة (١٩٨٩ ـ ١٩٩٣) فقط بنحو ١٣٥ مليار دولار، وقد تمّ تمويل نحو ٨٢ مليار دولار بخلق دين عام داخلي وخارجي[١٤]، واستدين الباقي من الجهاز المصرفي المحلي حتى

---

(١٣) عبد الوهاب علي التمار، إشراف، **الأصول المالية الخارجية لأقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط** (الكويت: كاظمة، ١٩٨٥)، ص ٩٧.

(١٤) السعدون، الشراح وبهبهاني، المصدر نفسه، ص ٣.

وصلت مستويات الاقتراض من المصارف التجارية المحلية أقصى طاقة ممكنة لها وأصبح يشكل خطراً على ملاءة المصارف الوطنية نفسها.

ثالثاً: ضياع فرص تنمية محتملة

تتضح لنا ـ من المقارنة السابقة ـ ماهية التغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها المنطقة في عصر النفط. ويتبين لنا أن تلك التغيرات لم ترقَ حتى إلى مستوى نمو اقتصادي، فضلاً عن قصورها عن بلوغ مستوى عملية تنمية، بسبب افتقارها إلى عقلانية المنهج واجتماعية الهدف. وبذلك أضاعت تلك التغيرات العشوائية المتقلبة على المنطقة فرص تنمية محتملة، نتيجة عجزها عن إحداث تغييرات هيكلية تسمح ببناء قاعدة إنتاجية ـ مؤسسية وبشرية ومادية ـ بديلة من النفط، تكون قادرة ذاتياً على أن تحافظ على مستويات معيشة معقولة ـ ليست بالضرورة مستويات المعيشة نفسها التي سمح بها ريع النفط ـ وفرص عمل مجدية وكريمة، عندما تنضب الثروة النفطية أو يؤدي التقدم التقني إلى تآكل ريعها الاقتصادي تدريجياً.

وقد اتضح لنا قصور تلك التغيرات، عن بلوغ مرتبة التنمية الاقتصادية أو النمو الاقتصادي، من خلال تطبيق مؤشرات النمو الاقتصادي أو التنمية الاقتصادية على الأداء الاقتصادي لدول المنطقة. فدول المنطقة شهدت طفرات في الدخل بسبب تصدير ثروة طبيعية ناضبة، تهيأت لها أسواق خارجية مواتية. لذلك كان من الطبيعي جداً أن تتأرجح مستويات الدخل كلما تغيرت تلك العوامل التي أدت إلى طفرته في المقام الأول. من هنا لم تستطع أية من دول المنطقة خلال أي عقد من العقود التي صاحبت عصر النفط، أن تحقق تزايداً مطرداً في متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، باعتبار ذلك مؤشراً على اطّراد ارتفاع إنتاجية الفرد أو العامل، ودليلاً على استقرار العملية الإنتاجية، نتيجة بناء قاعدة إنتاجية تعتمد على مقوماتها الذاتية في استدامة النمو المستمر في متوسطات الدخل الحقيقي للفرد، عبر فترة طويلة من الزمن.

وإذا كانت تلك التغيرات قد عجزت عن تحقيق التنمية الاقتصادية كما عجزت عن تحقيق النمو الاقتصادي، فإنها ـ بحكم التعريف ـ قاصرة عن بلوغ مرتبة عملية التنمية الشاملة أو التنمية البشرية، إذ يشكل اطّراد تزايد متوسط الدخل الحقيقي للفرد لفترة طويلة، إضافة إلى بناء قاعدة إنتاجية تعتمد على

مقوماتها الذاتية، مرتكزات أساسية لعملية التنمية المستدامة بكل مسمياتها المستحبة.

وهذا العجز لا ينفي وجود تحسن ـ مرهون استمرار معظمه باستمرار تدفق ريع النفط على الميزانيات العامة لدول المنطقة ـ في جوانب من الحياة المادية، مثل ارتفاع مستوى المعيشة وارتفاع المستوى الصحي وانتشار التعليم. لكن تبقى الحقيقة بأن تلك التحسنات تمثل حالة سمحت بها الوفرة النفطية، وليست عملية تعبر عن اتجاه مستمر في التحسن يعكس تحولات في الأبنية الاقتصادية والاجتماعية. لذلك بدأت مستويات المعيشة تتراجع بشكل عام، ومستويات معيشة ذوي الدخل المحدود تتراجع بشكل خاص. كذلك من الممكن أن تتراجع خدمات الصحة والتعليم والإسكان وغيرها تحت ضغط انخفاض معدلات الإنفاق العام التي تعكس ظاهرة تآكل ريع النفط.

أما الجوانب المعنوية من الحياة فلم تشهد تحسناً يذكر، باستثناء الكويت التي عاشت فترات متقطعة من الحياة الدستورية وتمتع بعض مواطنيها بقدر من الانتخاب، كما توفر فيها قدر من حرية التنظيم والتعبير وحكم القانون. ولذلك فإن المشاركة السياسية الفعالة وضمانات الحريات العامة وضمانات حقوق المواطن والإنسان لم تتقدم، بل إن بعضاً من ضماناتها التقليدية قد تراجع نتيجة لتراجع الدور السياسي القبلي، من دون استبداله بمؤسسات مجتمع مدني حديث، الأمر الذي أخل بمتطلبات الحد الأدنى من التوازن بين الدولة والمجتمع، وجعل الأفراد يقفون عاجزين أمام آلة الدولة التي تضخمت بفضل امتلاكها ريع النفط وتحكمها في سياسات إعادة توزيعه. وإلى جانب عدم تحقيق تقدم يذكر في الجوانب السياسية من الحياة، فإن المشاركة بكل أبعادها الأخرى قد تدنت، كما ان التماسك الاجتماعي قد تردى. كذلك غابت عن التغيرات التي صاحبت عصر النفط في المنطقة اعتبارات المستقبل والعدالة بين الجيل الواحد وبين الأجيال المتعاقبة، فضلاً عن تزايد الانكشاف على الخارج بشكل عام والانكشاف الأمني بشكل خاص، الأمر الذي أثر في متطلبات الإرادة الوطنية التي بدا أن حكومات المنطقة قد استعادتها عندما انتهت الحماية البريطانية واكتسبت دول المنطقة الاستقلال.

ولعلنا ـ عند هذا الحد من العرض والمناقشة ـ نكون قد أوضحنا أسباب نفي صفة النمو والتنمية بكل مسمياتهما المستحبة عن محصلة التغيرات التي صاحبت عصر النفط في المنطقة. ولكن نفينا هذا ـ كما سبقت الإشارة ـ ليس معنياً بالماضي

بقدر اهتمامه بالمستقبل. لذلك فإننا نجد في استمرار نمط التغيرات العشوائية المتقلبة التي ما زالت التوجهات التي أفرزتها سائدة وفاعلة ومؤثرة، خطراً ينذر بنكوص مجتمعات المنطقة وطمس هويتها، فضلاً عن انهيار مستويات المعيشة فيها وانتشار البطالة وتفشي عوامل عدم الاستقرار. هذا إذا لم يتغير المسار الخطر للتغيرات التي صاحبت عصر النفط، ويتم الانعطاف إلى مسار آمن وفق استراتيجية تنمية تلتزم بعقلانية المنهج وترتكز على اجتماعية الهدف والمصالح العليا للمجتمع، باعتباره مؤسسة مستمرة عبر الزمن وتعاقب الأجيال.

رابعاً: نمط «تنمية» للضياع

السؤال المنطقي الذي يطرح نفسه بإلحاح على أهل المنطقة والمعنيين بمستقبل شعبها ـ في الوقت الحاضر ـ في ضوء المحصلة السلبية التي أسفر عنها المسار الخاطئ في الماضي ـ هو إلى أين سوف يؤدي استمرار ذلك المسار الخطر بمجتمعات المنطقة وشعوبها في المستقبل؟ لقد فوتت التوجهات الاستهلاكية على المنطقة فرصة بناء قاعدة إنتاجية بديلة من النفط، وضيعت بالتالي فرصة بدء عملية تنمية مستدامة على كل من دولها. فهل تدفع اليوم التوجهات التي ما زالت تحكم مسار الحاضر، بمجتمعات المنطقة إلى الضياع، لا قدر الله، بعد أن ضيعت توجهات الماضي فرصاً ثمينة لبدء عملية تنمية مستدامة؟

إن المعطيات التي أفرزتها التغيرات المصاحبة لعصر النفط، إضافة إلى المستجدات الاقتصادية والأمنية التي تشهدها المنطقة في الوقت الحاضر... كلها ـ مع الأسف ـ تدفع بدول المنطقة بشكل عام، والدول الأصغر فيها بشكل خاص، إلى نمط «تنمية» الضياع، إن جاز تسمية التغيرات الراهنة «تنمية». إن احتمالات التراجع الاقتصادي الحاد وانهيار مستويات الدخول ـ ولا سيما بالنسبة إلى ذوي الدخل المحدود ـ وتفشي ظاهرة البطالة السافرة إلى جانب البطالة المقنعة، وتردي الخدمات العامة وتسهيلات البنية الأساسية، بسبب عدم القدرة على نفقات صيانتها، لم تعد مجرد احتمالات، وإنما أصبحت واقعاً محسوساً. والتفكك الاجتماعي وعدم الاستقرار السياسي وارد في ما يتعلق بكل دول المنطقة. وطمس الهوية وتحول المجتمعات العربية في المنطقة إلى مجتمعات متعددة الجنسيات ومتناقضة الثقافات يظل احتمالاً وارداً بالنسبة إلى الدول الأصغر فيها. هذا إذا استمر ـ لا قدر الله ـ الخلل السكاني في تداعياته ولم يتمكن المواطنون من أن يعيدوا لأنفسهم

الأهمية الاجتماعية ويكتسبوا حق المشاركة السياسية اللتين تسمحان لهم بأن يقوموا بدور التيار الرئيسي القائد في المجتمع. من هنا فإن احتمالات الضياع لا يجوز التقليل منها، إذ إن هناك خطراً ماثلاً يهدد بانزلاق التغيرات الاقتصادية والاجتماعية الراهنة إلى مآزق يصعب الخروج منها. هذا إذا لم تكن بعض دول المنطقة قد انزلقت إليها بالفعل.

إن القرائن، فضلاً عن المعطيات والتداعيات ـ مع الأسف ـ تشير إلى تآكل الإرادة الوطنية في ضوء الانكشاف على الخارج والتبعية الأمنية له. كما تشير إلى عجز بلدان المنطقة، نتيجة إصرار حكوماتها على الحكم بأسلوب حكمها نفسه في الماضي ـ في وقت بدأ فيه ريع النفط يتآكل وعائداته تنكمش ـ عجزها عن مواجهة المشكلات الهيكلية المزمنة وحل الإشكاليات المعقدة وإصلاح أوجه الخلل المتعددة التي تفاقمت في الفترة الأخيرة نتيجة التردد في مواجهتها في الوقت المناسب، وربما نتيجة عدم محاولة مواجهتها لسبب أو لآخر.

ولعل من بين الأسباب التي تدفع باحتمالات الضياع، سبب فقدان الحوار بين الحاكم والمحكوم، وربما بين «الفئة» الحاكمة نفسها، وانفراد متخذ القرار بالأمر متذرعاً بحجج لا تبررها اعتبارات المصلحة العامة. لذلك أصبحت كل القضايا المصيرية، ومنها ضرورة المصالحة مع العقل وتغليب اعتبارات المصلحة العامة والمحافظة على المصير والهوية والوجود، والموازنة بين دور الدولة ودور المجتمع، والمشاركة الشعبية في عملية اتخاذ القرارات الجماعية الملزمة... كلها قضايا غير مطروحة للحوار، بل إن الاقتراب منها ـ من دون أمر ـ يعتبر من المحرمات التي تستوجب النبذ والإقصاء، إن لم تتعرض للزجر والقذف... هذا على مستوى العلاقة بين الحاكم والمحكوم. أما على مستوى العلاقات بين الحكام أنفسهم في المنطقة، فإن كل القضايا، التي يتوقف على حلها التعاون الإقليمي وكسب المستقبل والمساهمة في تشكيله، تعتبر على حدّ قول الأمين العام السابق لمجلس التعاون عبد الله بشارة: «بطاطا حارة» يتجنب متخذو القرار تناولها أو الاقتراب منها. لذلك، وبسبب فقدان الحوار على المستوى الوطني والإقليمي، تعذر التعاون، داخل البلد الواحد وبين بلدان المنطقة، وفاتت فرص العمل من أجل مستقبل أفضل، واستمرت أوجه الخلل، وزاد الزمن والظروف من تفاقمها. هذا على الرغم من وجود إجماع ـ في المجالس الخاصة ـ على خطورة الأوضاع.

خامساً: تشابه دول المنطقة

هل تتشابه دول المنطقة إلى الدرجة التي تسمح لنا بسحب حالة قطر ـ التي ركزت على أوضاعها فصول هذه الدراسة ـ على تلك الدول؟ وهل هناك مبرر لاعتبار محصلة التغيرات التي صاحبت عصر النفط في قطر مشابهة للمحصلة التي صاحبت عصر النفط في دول المنطقة الأخرى؟ هذا سؤال يتطلب الإجابة بسبب العنوان الفرعي الذي تحمله الدراسة.

والإجابة حري بها أن تكون بالإيجاب. فقطر عضو في مجلس التعاون لدول الخليج العربية، ودول المجلس تمثل شريحة عربية تتماثل أو تتشابه ـ على الأقل ـ فيها الأوضاع والمعطيات والتداعيات. وهذا هو السبب وراء قيام تجمع دول المجلس «بهدف التعاون وصولاً إلى وحدتها». فنظم الحكم واحدة، والتحالفات الدولية واحدة، ومقومات الاقتصاد متطابقة، والبناء الاجتماعي متماثل، والمشكلات الهيكلية والإشكاليات الاجتماعية وأوجه الخلل متشابهة، إن لم تكن متطابقة أو متماثلة في كثير من الأحيان. وتوضح أدبيات التنمية في المنطقة أن أوجه الخلل المتعددة التي تعمقت فصول هذه الدراسة في تناولها، ليست خاصة بقطر وحدها، وإنما هي أوجه الخلل نفسها التي تعانيها وتتعرض لمخاطر تفاقمها دول المنطقة كلها. وإذا كان هناك قدر من الاختلاف من حيث الكم بين دولة وأخرى، أو من حيث الزمن ـ سبق دولة لغيرها ـ فإن تلك الفوارق من حيث الكيف والاتجاه ليست كبيرة بالدرجة التي تجعل المقارنة غير واردة.

فكل دول المنطقة تحكمها عائلات حاكمة تعتبر نفسها فئة وحدها. وكل دول المنطقة منكشفة أمنياً على الخارج، وكلها تعتبر دولاً صغيرة، ومعظمها من أصغر دول العالم. وكلها معتمدة على تدفق مستويات عالية من ريع صادرات النفط. وكلها تعاني خللاً إنتاجياً وخللاً سكانياً، إضافة إلى أوجه خلل متعددة أخرى. وأغلب بلدان المنطقة تتعرض لتآكل إرادتها الوطنية ويتراجع فيها الاستقلال الذي كسبته بعد زوال الحماية البريطانية. أما مجتمعات المنطقة، فقد صبت فيها أوجه الخلل التي سبقت الإشارة إليها، وحولتها نتيجة فقدان النسق وتشوه البناء الاجتماعي وضعف ارتباط مصير الوافدين ومستقبلهم بمصير المواطنين ومستقبلهم، إلى تجمعات بشرية هي اليوم أقرب إلى معسكرات العمل منها إلى المجتمعات بالمعنى العلمي لمصطلح «المجتمع» في علم الاجتماع. لذلك ضعف تساند أفراد المجتمع وجماعاته وتدنّى تفاعلهم الإيجابي من أجل تغيير مسار الحاضر وتأمين المستقبل.

ولعلنا ـ في هذه الكلمة الختامية ـ في غنى عن عقد مقارنات بين محصلة التغيرات المصاحبة لعصر النفط في كل من دول المنطقة ومحصلتها ـ التي تبينت لنا ـ في قطر. فتلك المقارنات ـ على أهمية القيام بها مستقبلاً من قبل فريق باحثين من كل بلد ـ لن تظهر فروقاً نوعية، وإنما قد تظهر فروقاً كمية مهمة أو فروقاً زمنية، تساعدنا على تحديد مسار التغيرات الراهنة. لذلك نكتفي بالإشارة هنا إلى بعض الدراسات والإحصاءات التي تساعدنا على المقارنة.

فالخلل السكاني والتدفق الخطر للعمالة الوافدة الهامشية ـ ولا سيما غير العربية منها ـ لا يستثنى منه بلد. فالعربية السعودية، وهي التي يفترض أن تكون أقل دول المنطقة خللاً سكانياً وأقلها اعتماداً على العمالة الوافدة، تشكل العمالة الوافدة ٦٩ بالمئة من إجمالي قوة العمل فيها[١٥]، وكذلك تشكل العمالة الوافدة ٧٠ بالمئة من قوة العمل في عُمان. والخلل الإنتاجي ـ نتيجة الاعتماد على ريع النفط بدلاً من إنتاجية الفرد ـ عام في دول المنطقة بسبب غياب قاعدة إنتاجية بديلة من النفط. وتآكل ريع النفط ظاهرة عامة تعانيها جميع دول المنطقة، وانعكاساتها على الاقتصاد والمجتمع، وعلى مستويات المعيشة، وعلى فرص العمل، عامة ومحسوسة وتنذر بالخطر. وتتبين لنا ظاهرة تآكل ريع النفط، من انخفاض عائدات النفط النقدية لدول المنطقة إلى النصف في عام ١٩٩٣ عن المستوى الذي بلغته عام ١٩٨٠[١٦]. أما الانخفاض الحقيقي لعائدات النفط، فإنه أعظم من دون شك، يضاف إلى ذلك ارتفاع تكاليف إنتاج النفط بشكل عام في المنطقة، الأمر الذي يشير إلى اتجاه عام منتظر سوف يقضي في نهاية المطاف على ريع النفط، طال الزمن أو قصر. ولعل العجز المزمن في الميزانيات العامة لدول المنطقة يعبر عن إشكالية اجتماعية في دول المنطقة أكثر من كونه مشكلة مالية. فالإنفاق العام هو المحرك الرئيسي للنشاطات الاجتماعية والاقتصادية. والإنفاق العام يعتمد على تدفق مستويات عالية من ريع النفط الذي أصبح اليوم متعذراً بسبب بروز ظاهرة تآكل ريع صادرات النفط. لذلك لاحظنا أن حجم الإنفاق في دول المنطقة مجتمعة قد انخفض من ١٠١ مليار دولار عام ١٩٨٠ إلى ٦٥ مليار دولار عام ١٩٨٦، تعبيراً عن انخفاض عائدات النفط. ولكن حجم الإنفاق عاد إلى الارتفاع إلى ٩٢ مليار

(١٥) المصدر نفسه، ص ٧.

(١٦) المصدر نفسه، ص ٣.

دولار عام ١٩٩٣[١٧]. هذا على الرغم من أن عائدات النفط أقل بكثير من ذلك المستوى من الإنفاق، الأمر الذي اضطر دول المنطقة إلى الاستدانة بعد أن استنفدت معظم احتياطياتها النقدية.

أما كون التعليم في دول المنطقة يغلب عليه الطابع الكمي والشكلي وتوجهات «التشهيد» ـ الحصول على الشهادة التي تؤهل حاملها لوظيفة حكومية ـ وكون تأثير التعليم في العملية الإنتاجية محدوداً جداً، وكذلك تنميته التفكير العقلاني وغرس روح المبادرة الخلاقة. . . فكلها أمور لا خلاف حولها، ولا تستطيع أية من دول المنطقة أن تدّعي أن عكس ذلك كان من بين أهدافها التي وضعت موضع التطبيق بنجاح[١٨]. ومما يؤسف له، أن المستوى الكمي للتعليم في دول المنطقة بدأ يتعرض لضغوط تخفيض الإنفاق، وتراجع عن المستويات الكمية التي بلغها.

وإذا نظرنا بعمق إلى الأداء الإداري والتنمية الإدارية، وركزنا بشكل خاص على الإدارة العامة باعتبارها ذراع الإدارة السياسية ومؤشر إرادتها الحقيقية، فإننا نجد أن الإدارة في دول المنطقة بقطاعاتها كافة لا ترقى إلى مستوى إدارة تنمية وتغيير مجتمعي هادف، وإنما نجد الإدارة في دول المنطقة ذات توجهات تقليدية محافظة ونزعات فردية، يشغلها التسيير والمحافظة على الوضع القائم، أكثر من انشغالها بالتغيير وتهيئة شروط بدء عملية تنمية مستدامة[١٩]. ولذلك عجزت «البيروقراطية النفطية» في جميع دول المنطقة عن الاستفادة من فرص التنمية التي أتيحت، بل إن أسلوبها في الإدارة وتوجهاتها قد أدت إلى استهلاك النفط وعائداته بدلاً من استثمارهما. كما فشلت في حماية البيئة والحيلولة دون تلوث الموارد البحرية المتجددة وهدر المياه الجوفية[٢٠].

---

(١٧) المصدر نفسه، ص ٣.

(١٨) عبد العزيز الجلال، **تربية اليسر وتخلّف التنمية: مدخل إلى دراسة النظام التربوي في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط**، سلسلة عالم المعرفة؛ ٩١ (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ١٩٨٥).

(١٩) أسامة عبد الرحمن، **البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية: مدخل إلى دراسة إدارة التنمية في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط**، سلسلة عالم المعرفة؛ ٥٧ (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ١٩٨٢)، وخلدون حسن النقيب، **المجتمع والدولة في الخليج والجزيرة العربية (من منظور مختلف)**، مشروع استشراف مستقبل الوطن العربي، محور «المجتمع والدولة» (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٧)، ص ١٠٣ ـ ١٦٣.

(٢٠) السعدون، الشراح وبهبهاني، **تقويم تجارب التنمية في دول الخليج العربية**، ص ٨.

وقد كان من نتائج إدارة اليسر التي شهدتها دول المنطقة بعد عام ١٩٧٠ على وجه الخصوص، إفراز نظم حوافز خاطئة ومؤشرات مضللة، أدت إلى تصاعد حمى الاستهلاك، وزادت من درجة الاتكالية، وشجعت نشاطات طفيلية تعيش على استمرار دعم ريع النفط، بدلاً من أن تكون نشاطات بديلة منه، تولد مصادر دخل مستقل وتوفر فرص عمالة منتجة. وحتى إدارة قطاع النفط التي آلت إلى بعض دول المنطقة لم تستطع إدارته الحكومية أن تحافظ على مستواه. لذلك عادت حكومات المنطقة إلى شركات النفط الأجنبية تعطيها الامتيازات المجحفة التي تفوق أعباءُ عقودها شروط عقود الامتياز التي تخلصت منها المنطقة في الماضي. ومن المفارقات المحزنة أن أحد أسباب العودة إلى نظام امتيازات النفط الأجنبية هو عدم قدرة حكومات المنطقة على تمويل الاستثمارات اللازمة لإنتاج النفط حتى من الحقول النفطية التي سبق اكتشافها.

ولعل ظاهرة عجز الميزانيات العامة المزمن في دول المنطقة كلها يشير إلى القاسم المشترك لسوء الإدارة في تلك الدول من دون استثناء. فقد لجأت الإدارة في دول المنطقة إلى المسكنات لحل إشكالية الميزانية بدلاً من إقدامها على الحلول الجذرية. لذلك عوضت التراجع في عائدات النفط بمد يدها إلى الاحتياطيات العامة ـ التي كانت بعض الدول تسميها احتياطيات الأجيال القادمة ـ وبعد أن استنفدت معظم تلك الفوائض النفطية، عادت الحكومات إلى الاقتراض مدرجة بذلك الدول النفطية «الغنية» في مصيدة الديون التي وقعت فيها الدول «الفقيرة»[٢١].

وإلى جانب تردي أداء الإدارة في كل المجالات التي سبق أن ذكرناها، فإن محصلة الإدارة (أو عدم الإدارة!) بانت أخطر نتائجها السلبية في المجتمع الذي صبّت فيه التغيرات التي صاحبت النفط، فأدت إلى تهميش دور المجتمع وتفكيكه وإضعاف تساند أفراده وجماعاته، وأعاقت تفاعلهم الإيجابي من أجل تغيير مسار الحاضر وكسب المستقبل.

---

(٢١) يوسف حمد الإبراهيم، أزمة المالية العامة في الكويت: الواقع، الاحتمالات وسبل المواجهة (مسقط: منتدى التنمية، ١٩٩٤)، ويوسف خليفة اليوسف، عجز الموازنة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة وطرق علاجه (مسقط: منتدى التنمية، ١٩٩٤).

كلمة أخيرة

وإذا كان لي ـ في ختام هذه الكلمة ـ أن أعبر عن مشاعر شخصية وأن أبدي بعض العتب، فإنني أقول إن محاولة رصد الواقع من منظور مختلف كانت جهداً مؤلماً، لما يلحظه الكاتب من غشاوة يأس تعم أهل المنطقة، ومن عجز يبدو على همتهم، وما يتوقع من صدود أو عدم رغبة في النظر إلى الواقع من منظور مختلف، وذلك لما يطرحه المنظور المختلف من ضرورات تغيير وإعادة نظر في نمط الحياة الاستهلاكية المبذرة، ونبذ الاتكالية التي استمرأها الناس، بل أدمنوا عليها. كما ان توقع ضيق الصدور كان له أثر مؤلم، حيث قد لا تحظى مثل هذه الدراسة لدى بعض الأوساط بتسامح الإمام الشافعي ـ رحمه الله ـ «رأيي صواب يقبل الخطأ ورأي غيري خطأ يقبل الصواب»، وبالتالي فإن هذه الدراسة قد تقابل ـ قبل قراءتها ـ بعدم الارتياح، لا بسبب ما يشوبها من نقص يجب إكماله، أو أخطاء يجب تلافيها، فذاك حق مشروع، بل واجب، وإنما نتيجة لعدم احتمال سماع الرأي الآخر مهما يكن خافتاً. لكن يبقى ـ على الرغم من ذلك الافتراض المثبط ـ واجب يفرض علينا القيام بتقييم التغيرات التي صاحبت عصر النفط والتعرف إلى المحصلة التي أسفرت عنها حتى وقتنا الحاضر. وهذا الواجب لا يجوز التخلّي عنه مهما يكن الألم المترتب على القيام به، فتلك ضريبة يجب دفعها.

وجدير بالتأكيد أن القيام بمحاولة رصد الواقع من منظور مختلف لم يكن بقصد اللوم، لوم جيلي والجيل الذي سبقه من الآباء. فنحن نستحق اللوم وإن اختلفت مقاديره، باختلاف مستوى معرفة البدائل، واختلاف الموقع في عملية اتخاذ القرار. ولوم النفس لا ضير فيه، فالله عزّ وجلّ كَرّم النفس اللوامة عندما أقسم بها في محكم كتابه العزيز. وفي ذلك حثّ على صحوة الضمير وتشجيع للنفس على محاسبة ذاتها قبل أن يلومها الغير، والإنسان مرآة أخيه، وشريكه في المسؤولية وشاهد عصره، ويجب عليه ألا يكتم الشهادة.

وإنما القصد والمراد من الرجوع إلى الماضي ونقد تجاربه، ورصد الواقع الراهن واستشراف مساراته. . . هو تبصير الشباب الذين جنى عليهم عصر النفط حتى غيبهم عن الاهتمام بالشؤون العامة، ورسخ لدى بعضهم روحاً اتكالية، وذلك عندما لم يجر إعدادهم لزمان غير زماننا، في وقت أصبح التغير السريع سمة العصر، فضلاً عن أن زماننا استثناء جاد به ريع النفط الذي بدأ يتآكل، وبالتالي فإن أجيال الشباب ـ وجيلنا واحد منهم ـ كانوا ضحايا أوجه الخلل التي

أفرزها عصر النفط، وسوف يكونون غداً المتضررين معيشياً من تفاقم ظاهرة انحسار عائدات النفط نتيجة تآكل ريعه التي بدأت منذ منتصف الثمانينيات.

فإلى أهل المنطقة بصورة عامة، وإلى الشباب بصورة خاصة، توجهت هذه الدراسة ـ منذ البداية ـ في ما تناولته من عرض، وذلك من أجل إثارة اهتمامهم بالمستقبل الذي يتوقف شكله وكيفه، على مدى اهتمامنا به وأخذنا في الاعتبار ضرورة العمل من أجل كسبه. وما كان رجوعنا بالذاكرة إلى البدايات وتقديم قراءة موضوعية تاريخية إلا من أجل تنشيط الذاكرة الاجتماعية والتنبيه لخطورة مسار الحاضر تعزيزاً للعمل من أجل المستقبل.

الملاحق

الملحق رقم (١)
السكان وقوة العمل في قطر
١٩٧٠، ١٩٨٦، ١٩٩٣

	إحصاء ١٩٧٠		إحصاء ١٩٨٦		تقدير ١٩٩٣	
	السكان	قوة العمل	السكان	قوة العمل	السكان	قوة العمل
القطريون						
رجال	٢٢٦٦٨	-	٤٨٦٦٢	١٧٨٣٣	٦٣٠٠٠	٢٣٢٦٠
نساء	٢٢٣٧١	-	٤٨٧٠٣	٢٩٧٤	٦٣٠٠٠	٧٠٠٠
المجموع	٤٥٠٣٩	٨١٦٨	٩٧٣٦٥	٢٠٨٠٧	١٢٦٠٠٠	٣٠٢٦٠
عرب						
رجال	-	-	٥٥٨٦٩	٣٥٠٢٧	٦٦٠٠٠	٤١٤٩٣
نساء	-	-	٣٤٨٤٦	٣١١٠	٤٠٥٠٠	٣٦٨٤
المجموع	٢٣٦٩٤	-	٩٠٧١٥	٣٨١٣٧	١٠٦٥٠٠	٤٥١٧٧
أجانب						
رجال	-	-	١٤٣٣٢١	١٢٧٨٩٦	٢٥٨٠٠٠	٢٠٨٢٠١
نساء	-	-	٣٧٦٧٨	١٣٣٩٨	٦٨٧٠٩	٢١٨١١
المجموع	٤٢٤٠٠	-	١٨٠٩٩٩	١٤١٢٩٤	٣٢٦٧٠٩	٢٣٠٠١٢
الإجمالي						
رجال	٧١٧١٤	-	٢٤٧٨٥٢	١٨٠٧٥٦	٣٨٧٠٠٠	٢٧٢١٥٤
نساء	٣٩٤١٩	-	١٢١٢٢٧	١٩٤٨٢	١٧٢٢٠٩	٣٢٤٩٥
المجموع	١١١١٣٣	٤٨٣٩٠	٣٦٩٠٧٩	٢٠٠٢٣٨	٥٥٩٢٠٩	٣٠٥٤٤٩

ملاحظة: تشير العلامة (-) إلى أن المعلومات التفصيلية غير متوفرة.

المصادر:

١٩٧٠: محمد حسن الجابر، «الجغرافيا البشرية لقطر،» (رسالة ماجستير، جامعة قطر، كلية الآداب، ١٩٧٧)، ص ١٣٨ ـ ١٩٨، وعلي خليفة الكواري، **نحو فهم أفضل لأسباب الخلل السكاني في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط**، منشورات مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، الإصدارات الخاصة؛ ١٠ (الكويت: شركة المطبعة العصرية، ١٩٨٣)، ص ١١ ـ ١٥ و١٠٧.

١٩٨٦: قطر، الجهاز المركزي للإحصاء، **المجموعة الإحصائية السنوية**، [١٩٩٢]، العدد ١٢ (الدوحة: الجهاز، ١٩٩٣)، ص ١٥ ـ ٧٩، وقطر، المجلس الأعلى للتخطيط، «دراسة تحليلية للاقتصاد والمجتمع القطري (نقاط القوة والضعف والفرص المتاحة)،» (الدوحة: أيار/مايو ١٩٩١)، الفصل ٤.

١٩٩٣: قطر، الجهاز المركزي للإحصاء، **المجموعة الإحصائية السنوية**، ١٩٨٦ ـ ١٩٩٤، الاعداد ٦ ـ ١٤ (الدوحة: الجهاز، ١٩٨٦ ـ ١٩٩٤)؛ قطر، وزارة الداخلية، **النشرة الإحصائية السنوية، ١٩٩١** (الدوحة: [الوزارة]، ١٩٩١)؛ قطر، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية والإسكان، **معلومات القوى العاملة والتشغيل في دولة قطر** (الدوحة: [الوزارة]، ١٩٩٣)؛ قطر، ديوان الخدمة المدنية، **التقرير السنوي لعام ١٩٩٣** (الدوحة: [الديوان]، ١٩٩٣)، وقطر، المجلس الأعلى للتخطيط، المصدر نفسه.

الملحق رقم (٢)

عدد الطلاب القطريين وتوزيعهم في العام الدراسي ١٩٩٢ ـ ١٩٩٣

	مواطنون			مقيمون	المجموع العام
	بنين	بنات	المجموع		
المدارس الحكومية					
الابتدائية	١٠٤٢٣	١٠٠٣٠	٢٠٤٥٣	١٣٧١٠	٣٤١٦٣
الإعدادية	٤٩١٥	٤٨٠٦	٩٧٢١	٦٤٢٩	١٦١٥٠
الثانوية	٢٥٨٤	٣٧٠٠	٦٢٨٤	٤٧٠٣	١٠٩٨٧
المعهد الديني	٦٤	-	٦٤	١٥٠	٢١٤
الصناعة	٣٣٩	-	٣٣٩	٥	٣٤٤
التجارة	١٦٦	-	١٦٦	١٠	١٧٦
المجموع	١٨٤٥٥	١٨٥٣٦	٣٧٠٢٧	٢٥٠٥٥	٦٢٠٨٢
الكلية التكنولوجية	١٦٧	١٨٠	٣٤٧	-	٣٤٧
الجامعة	١٤٩٧	٤٠٦٠	٥٥٥٧	١١٠٩	٦٦٦٦
البعثات	٦٤٥	٣٥٤	٩٩٦	-	٩٩٦
مجموع التعليم الحكومي	٢٠٧٦٤	٢٣١٣٠	٤٣٩٢٧	٢٦١٦٤	٧٠٠٩١
التعليم الأهلي (فوق الحضانة)	١٥٢٤	١٢١٧	٢٧٤١	١٩٢٤٩	٢١٩٩٠
المجموع الكلي	٢٢٢٨٨	٢٤٣٤٧	٤٦٦٣٥	٤٥٤١٣	٩٢٠٤٨

المصادر: جامعة قطر، «جامعة قطر: تطورها وواقعها وآفاقها المستقبلية،» تقرير قدّم إلى: المجلس الأعلى للتخطيط، الدوحة، ١٩٩٤، وقطر، وزارة التربية والتعليم، التقرير السنوي، ١٩٩٢/١٩٩٣ (الدوحة: [الوزارة]، ١٩٩٣).

الملحق رقم (٣أ)

إيرادات ونفقات الميزانية العامة

١٣٩١هـ/ ١٩٧١م إلى ١٩٩١ ـ ١٩٩٢ (مليون ريال)

إجمالي الإيرادات العامة وإيرادات النفط وعائدات الاستثمار وفائض أو (عجز) الميزانية العامة

السنة	إجمالي الإيرادات	إيرادات النفط	عوائد الاستثمار	الفائض (العجز)
١٣٩١هـ	٩٤٥	+٨٣٧	٤٠	٣٠١
١٣٩٢	١٢٣٠	١١٠٤	٦٧	٣٠٤
١٣٩٣	١٧٣٥	١٦١٦	٧٠	٣٨١
١٣٩٤	٧٣١٩	٥٥٣٩	٢٠٦	٤٨٥٥
١٣٩٥	٧١٣٥	٦٦٢٣	٤٠٨	٢٧٠٢
١٣٩٦	٨٢٠٠	٧٩٠٢	٢٠٠	٣١١٨
١٣٩٧	٨١٥٤	٧٤٥٩	ـ	٨٣٦
١٣٩٨	٨٢٢٥	٧٤٢١	ـ	١٧٥٣
١٣٩٩	١٢٠٩٠	١١٢٢٠	ـ	٣٨٢٠
١٤٠٠	١٩٠٠٤	١٧٤٥٤	ـ	٨٠٦٨
١٤٠١	١٩٢٤٣	١٧١٨٩	ـ	٤٥٠٠
٣/١٤٠٢(*)	٢٢٤٤٢	١٩٠٣٢	٢٥٤٥	١٧٧٠
٤/١٤٠٣	١٢٨٤٩	١٠٩٠٢	١٣٦٧	٣٣١
٥/١٤٠٤	١٣٦١٠	١١٨٧٧	١١٨٤	١٤٣٧
٦/١٤٠٥	١٠٣٩٣	٧٥٧٣	٢١٧٧	١٩
٧/١٤٠٦	٥٧٥٧	٣٠٤٣	٢٠٦٤	(٤٦٦٤)
٨/١٤٠٧	٧٠٩٤	٤٦٨٥	١٨٣٩	(٣٢٧٩)
x٩/١٤٠٨	٧٤٨٤	٥٨٠٨	٩٥١	(٦٩٠١)
١٩٩٠/١٩٨٩	٧٢٩٩	٦١٦٤	٤٠٣	(٣٢٢٦)
١٩٩١/١٩٩٠	١٢٠٠٨(**)	٨٩٦٨	٢٧٣	٦١٩(**)
١٩٩٢/١٩٩١	١٠٣٦٩(**)	٧٠٩١	ـ	(١٤٠٤)(**)

ملاحظات:

ـ: غير متوافر.

+: تتضمن ١١٥ مليون ريال خصصت للحاكم السابق من خارج الميزانية وذلك قبل إلغاء مخصصات الحاكم في عام ١٩٧٢.

x: من أول رجب ١٤٠٨ إلى ٢٣ شعبان ١٤٠٩ (حوالى ١٣,٥).

(*): من ١ محرم ١٤٠٢ إلى ٣٠ جمادى الثانية ١٤٠٣ (١٧ شهر).

(**): إجمالي الإيرادات متضمنة ٢٠٠٠ مليون قروض X.

المصادر: Qatar Monetary Agency, *Annual Reports* (Doha: 1990; 1991 and 1992);

قطر، الجهاز المركزي للإحصاء: المجموعة الإحصائية السنوية، ١٩٨١، العدد ١ (الدوحة: الجهاز، ١٩٨٢)؛ المجموعة الإحصائية السنوية، ١٩٨٦، العدد ٦ (الدوحة: الجهاز، ١٩٨٦)؛ المجموعة الإحصائية =

= السنوية، ١٩٩٠، العدد ١١ (الدوحة: الجهاز، ١٩٩١) والمجموعة الإحصائية السنوية، [١٩٩٣]، العدد ١٣ (الدوحة: الجهاز، ١٩٩٣)؛ قطر، المجلس الأعلى للتخطيط، المصدر نفسه، الفصل ٢، وعلي خليفة الكواري، هموم النفط وقضايا التنمية في الخليج العربي: مجموعة بحوث ومحاضرات ودراسات (الكويت: كاظمة، ١٩٨٥)، ص ١٨٤.

الملحق رقم (٣ب)

إجمالي النفقات العامة وفقاً لتخصيصها إلى الخدمة المدنية والنفقات الأخرى موزعة عل أبواب الميزانية

السنة	الإجمالي	الباب الأول		الباب الثاني		الباب الثالث		الباب الرابع	
		الإجمالي	ج.خ.م.	الإجمالي	ج.خ.م.	الإجمالي	ج.خ.م.	الإجمالي	ج.خ.م.
١٣٩١هـ	٦٤٣	١٢٧	١٠٢	++٣٤٧	٨٥	١٦	٩	١٥٢	١٤٥
١٣٩٢	٩٢٦	١٨٥	١٤٢	٥١٣	٩٩	٣٥	٢٣	١٩٢	١٧٨
١٣٩٣	١٣٥٤	٢٢٨	١٨٤	٨٧٧	١٢٧	٦٤	٣٥	١٨٥	١٧٤
١٣٩٤	٢٤٦٤	٣٠٩	٢٦٢	١٤٧٨	٤٠٥	١٣٥	٦٤	٥٤١	٥٢٤
١٣٩٥	٤٤٣٥	٤٦٥	٢٤١	٢٥١٨	٣٩٧	١٦٩	٩١	١٢٨٣	-
١٣٩٦	٥٧٨٦	٧٤٨	٥٦٠	٢١٦٩	٣٩٣	٤١٢	١٣٨	٢٤٤٨	-
١٣٩٧	٧٣٠٦	-	-	-	-	-		-	-
١٣٩٨	٦٤٧٢	-	٧٨٧	-	٥٧٩	-	١٢١	-	٢٤١٥
١٣٩٩	٨٢٧٠	١٦٠٢	٩٢١	٣٧٤٥	٧٠٩	٤٨٢	١٠٢	٢٤٤١	٢٣٢٨
١٤٠٠	١٠٩٣٧	٢١٠٩	١٢٠٩	٤٤٠١	١٠٦٠	١١٣٨	١٧١	٣٢٨٩	٣٠٨٨
١٤٠١	١٤٧٤٣	٢٦٩٨	١٥٨٩	٥٧٢٨	١٧١٩	٢٦٩٩	١٩٧	٣٦١٨	٣٤٣٣
١٤٠٢/٣(*)	٢٠٦٧٢	٥٣٩٤	٢٩٥٥	٦٨٤٠	٢٩٠٣	٢٨٢٣	٣٤٤	٥٦١٤	٥١١٢
١٤٠٣/٤	١٢٥١٨	٣٧١٢	١٩٨٥	٤٣٠٠	١٥٨٠	١٤٤٥	١٣٦	٣٦٠٠	٢٧٤٩
١٤٠٤/٥	١٢١٧٣	٣٨٢٠	١٩٨٠	٥٢٨٩	١٦٢٨	١٠٩٤	٨٢	١٩٧٠	١٧١٥
١٤٠٥/٦	١٠٣٧٤	٣٩٨٨	٢٠٤٣	٤٠٧٤	١٦٣٣	٦٢٨	١١١	١٦٨٣	١٧٠١
١٤٠٦/٧	١٠٤٢١	٤٤٠٢	٢١٨٢	٣٥٠٨	١٤٣٢	١٠٢٧	٥٢	١٤٨٤	٤٩٨
١٤٠٧/٨	١٠٣٧٤	٤٢٩٣	٢٠٣	٤٠٧٥	١٤٦٣	٥٩٨	٥٢	١٤٠٩	١٠٠٣
١٤٠٨/٩x	١٤٣٨٥	٥١٩٤	٢٤٧١	٦٥٦٥	١٧٣٩	٩٣٦	١٧١	١٦٨٩	١٢٠٤
١٩٨٩/١٩٩٠	١٠٥٢٥	٤٥٥٥	٢٣١٢	٤٣٩٨	١٥٨٤	٥٥٧	٧٩	١٠١٣	٤٩٨
١٩٩٠/١٩٩١	١١٣٨٩	٤٥٧٥	٢٥٣١	٥٠٦٠	١٤٧٥	٦٨٩	١٧٥	١٠٦٥	٨٥٧
١٩٩١/١٩٩٢	١١٧٧٣	٤٤٥٩	-	٤٨٢١	-	٦٦٨	-	١٤٨٥	-

ملاحظات:

ج.خ.م.: نصيب جهاز الخدمة المدنية من مخصصات باب الإنفاق.

-: غير متوفر.

(*): من ١ محرم ١٤٠٢ إلى ٣٠ جمادى الثانية ١٤٠٣ (١٧ شهر).

x: من أول رجب ١٤٠٨ إلى ٢٣ شعبان ١٤٠٩ (حوالى ١٣,٥).

++: يتضمن إجمالي نفقات الباب الثاني مخصصات رواتب وخدمات الأسرة الحاكمة وبند الخدمات المركزية.

وتبين الحسابات الختامية للميزانية العامة للسنوات من ١٣٩١ ـ ١٣٩٦ أن تلك المخصصات كانت كما يلي: (مليون).

السنة	١٣٩١هـ	١٣٩٢	١٣٩٣	١٣٩٤	١٣٩٥	١٣٩٦
الخدمات المركزية	١٠٣	٢٠٤	٥٢٤	٩١٦	١٧١٧	١٢٢٢
مخصصات الأسرة	+٢٤٦	١٦٦	١٨٨	٣٢٦	٤٠٤	٤١٧

المصادر: المصادر نفسها.

المراجع

١ ـ العربية

كتب

ابراهيم، محمد وسيفابرينام. **المصايد القطرية**. الدوحة: مركز البحوث العلمية والتطبيقية، ١٩٨٤.

الابراهيم، يوسف حمد. **أزمة المالية العامة في الكويت: الواقع، الاحتمالات، وسبل المواجهة**. مسقط: منتدى التنمية، ١٩٩٤.

أبو الذهب، أسامة محمد طه. **رصد ومكافحة التلوث البحري بالنفط**. الدوحة: مركز البحوث العلمية والتطبيقية، ١٩٩٤.

أبو زيد، أحمد. **البناء الاجتماعي: مدخل لدراسة المجتمع**. الاسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، ١٩٨٧. ج ٢: **الأنساق**.

بدوي، أحمد زكي. **معجم مصطلحات العلوم الاجتماعية، انكليزي ـ فرنسي ـ عربي**. بيروت: مكتبة لبنان، ١٩٧٨.

برنامج الأمم المتحدة الانمائي. **تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٠**. نيويورك؛ اكسفورد: مطبعة جامعة اكسفورد، ١٩٩٠.

ـــــ . **تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩١**. نيويورك؛ اكسفورد: مطبعة جامعة اكسفورد، ١٩٩١.

ـــــ. **تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٢**. نيويورك؛ اكسفورد: مطبعة جامعة اكسفورد، ١٩٩٢.

ـــــ. **تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٣**. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٣.

ـــــ. **تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٤**. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٤.

بوتومور، توماس بيرتون. **تمهيد في علم الاجتماع**. ترجمة وتعليق محمد الجوهري [وآخرون]. ط ٥. القاهرة: دار المعارف، ١٩٨١. (سلسلة علم الاجتماع المعاصر؛ الكتاب الرابع)

التمار، عبد الوهاب علي (اشراف). **الأصول المالية الخارجية لأقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط**. الكويت: كاظمة، ١٩٨٥.

جامعة قطر. **التاريخ الاجتماعي للمرأة القطرية المعاصرة**. الدوحة: جامعة قطر، ١٩٨٩.

ـــــ . **دليل الخريجين، ١٤١٠هـ/ ١٩٩٠م**. الدوحة: [الجامعة]، ١٩٩٠.

الجلال، عبد العزيز. **تربية اليسر وتخلف التنمية: مدخل إلى دراسة النظام التربوي في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط**. الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ١٩٨٥. (سلسلة عالم المعرفة؛ ٩١)

حسن، عبد الباسط محمد. **علم الاجتماع**. القاهرة: مكتبة غريب، ١٩٨٢.

الخاطر، سبيكة محمد. **قيم التنشئة الاجتماعية في أغاني الأم القطرية**. الدوحة: إدارة الثقافة والفنون، ١٩٩٢.

الدباغ، مصطفى مراد. **قطر: ماضيها وحاضرها**. بيروت: دار الطليعة، ١٩٦١.

السعدون، جاسم خالد وعلي خليفة الكواري. **رسالة إلى عاقل: التنمية في أقطار مجلس التعاون بين غير الممكن والممكن غير المرغوب**. القاهرة: دار المستقبل العربي، ١٩٩٠.

السعدون، جاسم خالد، ناديا الشراح ودنيا بهبهاني. **تقويم تجارب التنمية في دول الخليج العربية**. دبي: منتدى التنمية، ١٩٩٥.

شقير، محمد لبيب. **الوحدة الاقتصادية العربية: تجاربها وتوقعاتها**. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٦. ٢ ج.

صقر، عبد البديع. **دليل قطر الجغرافي**. [بيروت: دار العباد،؟ ١٩٥٩].

عبد الرحمن، أسامة. **البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية: مدخل إلى دراسة إدارة التنمية في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط**. الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ١٩٨٢. (سلسلة عالم المعرفة؛ ٥٧)

الغانم، كلثم علي. **المجتمع القطري: من الغوص إلى التحضر**. الدوحة: [د. ن.]، ١٩٨٩.

غيث، محمد عاطف. **علم الاجتماع**. القاهرة: دار المعارف، ١٩٦٦ ـ ١٩٦٧. ٢ج. (المكتبة الاجتماعية)

ـــــ (محرر). **قاموس علم الاجتماع**. أعدّ المادة العلمية محمد علي محمد [وآخرون]. القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٩.

القريوتي، محمد قاسم (مترجم). **الادارة العامة من منظور مقارن**. عمان: دار الفكر، [د. ت.].

قطر، إدارة البحوث الزراعية والمائية. **التقرير السنوي للمياه الجوفية لعام ١٩٨٩/ ١٩٩٠**. الدوحة: [الادارة، د. ت.].

قطر، إدارة التدريب والتطوير الفني والمهني. **التقرير السنوي، ١٩٩٢**. الدوحة: [الادارة]، ١٩٩٣.

قطر، إدارة الثروة السمكية. **الاحصاء السمكي، ١٩٩٣**. الدوحة: [الادارة]، ١٩٩٤.

قطر، إدارة الشؤون القانونية. **مجموعة قوانين قطر، ١٩٦١ ـ ١٩٨٠**. الدوحة: [الادارة، د. ت.].

قطر، الجهاز المركزي للإحصاء. **بحث انفاق ودخل الاسرة بالعينة، ١٩٨٨**. الدوحة: [الجهاز]، ١٩٨٩.

ـــــ. **المجموعة الاحصائية السنوية، ١٩٨١**. الدوحة: الجهاز، ١٩٨٢. العدد ١.

ـــــ. **المجموعة الاحصائية السنوية، ١٩٨٢**. الدوحة: الجهاز، ١٩٨٣. العدد ٢.

ـــــ. **المجموعة الاحصائية السنوية، ١٩٨٦**. الدوحة: الجهاز، ١٩٨٦. العدد ٦.

ـــــ. **المجموعة الاحصائية السنوية، [١٩٨٩]**. الدوحة: الجهاز، ١٩٩٠. العدد ١٠.

ـــــ. **المجموعة الاحصائية السنوية، ١٩٩٠**. الدوحة: الجهاز، ١٩٩١. العدد ١١.

ـــــ. **المجموعة الاحصائية السنوية، [١٩٩٢]**. الدوحة: الجهاز، ١٩٩٣. العدد ١٢.

ـــــ . **المجموعة الاحصائية السنوية، [١٩٩٣]**. الدوحة: الجهاز، ١٩٩٣. العدد ١٣.

ـــــ . **المجموعة الاحصائية السنوية، [١٩٩٤]**. الدوحة: الجهاز، ١٩٩٤. العدد ١٤.

قطر، ديوان الخدمة المدنية. **التقرير السنوي لعام ١٩٩٣**. الدوحة: [الديوان]، ١٩٩٣.

قطر، وزارة البلدية والزراعة. **الاحصاء الزراعي، ١٩٩٢**. الدوحة: [الوزارة]، ١٩٩٤.

قطر، وزارة التربية والتعليم. **التقرير السنوي، ١٩٩٢/١٩٩٣**. الدوحة: [الوزارة]، ١٩٩٣.

ـــــ . **التقرير السنوي، ١٩٩٣/ ١٩٩٤**. الدوحة: [الوزارة]، ١٩٩٤.

قطر، وزارة الداخلية. **النشرة الاحصائية السنوية، ١٩٩١**. الدوحة: [الوزارة]، ١٩٩١.

قطر، وزارة العدل. **مجموعة تشريعات قطر، ١٩٦١ ـ ١٩٨١**. الدوحة: [الوزارة، د. ت.].

قطر، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية والاسكان. **معلومات القوى العاملة والتشغيل في دولة قطر**. الدوحة: [الوزارة]، ١٩٩٣.

الكاظم، أمينة علي. **السكان والعمالة الوافدة في المجتمع القطري**. القاهرة: هجر، ١٩٩١.

الكواري، علي خليفة. **دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية: مدخل إلى دراسة كفاءة إدارة المشروعات العامة في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط**. الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ١٩٨١. (سلسلة عالم المعرفة؛ ٤٢)

ـــــ . **نحو استراتيجية بديلة للتنمية الشاملة: الملامح العامة لاستراتيجية التنمية في إطار اتحاد أقطار مجلس التعاون وتكاملها مع بقية الأقطار العربية**. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٥.

ـــــ . **نحو فهم أفضل لأسباب الخلل السكاني في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط**. الكويت: شركة المطبعة العصرية، ١٩٨٣. (منشورات مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، الاصدارات الخاصة؛ ١٠)

ـــــ . **هموم النفط وقضايا التنمية في الخليج العربي: مجموعة بحوث ومحاضرات ودراسات.** الكويت: كاظمة، ١٩٨٥.

لورمر، ج. ج. **دليل الخليج.** ترجمة المكتب الثقافي لحاكم قطر. بيروت: الدار العربية، ١٩٧٠.

المنصور، عبد العزيز محمد. **التطور السياسي لقطر، ١٩١٦ ـ ١٩٤٩.** [الكويت]: ذات السلاسل، ١٩٧٩.

ـــــ . **التطور السياسي لقطر في الفترة ما بين ١٨٦٨ ـ ١٩١٦م.** الكويت: ذات السلاسل، ١٩٧٥.

النقيب، خلدون حسن. **المجتمع والدولة في الخليج والجزيرة العربية (من منظور مختلف).** بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٧. (مشروع استشراف مستقبل الوطن العربي، محور «المجتمع والدولة»)

اليوسف، يوسف خليفة. **عجز الموازنة العامة في دولة الامارات العربية المتحدة وطرق علاجه.** مسقط: منتدى التنمية، ١٩٩٤.

اليونسكو. **تقويم النظام التعليمي في دولة قطر وتطويره.** تقرير فريق خبراء اليونسكو. الدوحة: [د. ن.]، ١٩٩٠.

دوريات

الخيارين، خالد راشد. «التعليم وتحديات العصر.» **الشرق** (الدوحة): ١٣/ ١٢/ ١٩٩٣.

الراية (قطر): ١١/ ١١/ ١٩٩٤.

الشرق: ٢/ ٦/ ١٩٩٤.

عبد القادر، وليد. «التميّز بين الادارة العامة والادارة العامة التنفيذية.» **مجلة الادارة العامة** (معهد الادارة، الرياض): العدد ٣٤، ١٩٩٤.

الكواري، علي خليفة. «استراتيجية وكالة الطاقة الدولية: قراءة أولية في أسباب الأوضاع النفطية الراهنة وعوامل استمرارها.» **المستقبل العربي**: السنة ١٢، العدد ١٢٧، أيلول/ سبتمبر ١٩٨٩.

ـــــ . «اقتصاديات الاستخدامات البديلة للغاز الطبيعي غير المصاحب في الخليج العربي.» **النفط والتعاون العربي** (الكويت): السنة ٦، العدد ٣، ١٩٨٠.

ـــــ . «ما العمل. . . من أجل المستقبل؟» **المستقبل العربي**: السنة ١٨، العدد ١٩٥، أيار/مايو ١٩٩٥.

«مشروع إعلان وبرنامج عمل القمة العالمية للتنمية الاجتماعية، الأمم المتحدة ـ كوبنهاجن ٦ ـ ١٢ مارس ١٩٩٥.» **الدراسات الاعلامية** (القاهرة): العدد ٧٨، كانون الثاني/يناير ـ آذار/مارس ١٩٩٥.

النشرة الاقتصادية (مجلس التعاون لدول الخليج العربية، الرياض): ١٩٩٤.

وثائق

جامعة قطر. «جامعة قطر: تطورها وواقعها وآفاقها المستقبلية.» (تقرير قدّم إلى: المجلس الأعلى للتخطيط، الدوحة، ١٩٩٤).

زكريا، سعد. «مشروع محار اللؤلؤ: ملخص نتائج الدراسة الاستكشافية للمرحلة الأولى.» (الدوحة: مركز البحوث العلمية والتطبيقية، ١٩٩٤).

سالم، إيلي وعدنان اسكندر. «تقرير وتوصيات حول برنامج الاصلاح الاداري في دولة قطر.» (بيروت: ١٩٧٦). (مطبوع على الآلة الكاتبة).

شركة الوسائل الادارية. «الاصلاح الاداري (مشروع ٧٨ ـ ٣١).» (الدوحة: ١٩٧٦). (مطبوع على الآلة الكاتبة).

فانوس، داود [وآخرون]. «توصيات لجنة الاصلاح الاداري.» (الدوحة: ١٩٧١). (مطبوع على الآلة الكاتبة).

قطر، إدارة الثروة السمكية. «الخطة الانمائية الثلاثية ١٩٩٢/١٩٩٣ ـ ١٩٩٤/١٩٩٥.» (الدوحة: ١٩٩٢).

قطر، ديوان الخدمة المدنية. «التضخم الوظيفي في الجهاز الحكومي القطري: مظاهره وأسبابه ومقترحات علاجه.» (الدوحة: ١٩٩٤). .

قطر، المجلس الأعلى للتخطيط. «دراسة تحليلية للاقتصاد والمجتمع القطري (نقاط القوة والضعف والفرص المتاحة).» (الدوحة: أيار/مايو ١٩٩١).

المؤسسة القطرية العامة للبترول، العمليات البحرية. «مشروع ميزانية ١٩٧٧.» (الدوحة: ١٩٧٦).

ـــــ ، العمليات البرية. «مشروع ميزانية ١٩٧٧.» (الدوحة: ١٩٧٦).

ندوات

ندوة التضخم الوظيفي وأحداث الوظائف المنعقدة في معهد الادارة العامة من ٢٦ ـ ٢٩ ربيع الثاني ١٤٠٢هـ. الرياض: المعهد، ١٩٨٢م.

ندوة قضايا التغير في المجتمع القطري خلال القرن العشرين «١٩ ـ ٢٢/٧/١٤٠٩هـ، ٢٥ ـ ٢٨/٢/١٩٨٩م». الدوحة: جامعة قطر، ١٩٩١. ٢ج.

رسائل، أطروحات

الجابر، محمد حسن. «الجغرافيا البشرية لقطر.» (رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، كلية الآداب، ١٩٧٧).

الجابر، موزه سلطان جابر. «الحياة الاجتماعية والاقتصادية في قطر من عام ١٩٠٠ ـ ١٩٣٠.» (رسالة ماجستير، القاهرة، جامعة عين شمس، ١٩٨٦).

٢ ـ الاجنبية

Books

Crystal, Jill. *Oil and Politics in the Gulf: Rulers and Merchants in Kuwait and Qatar*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press, 1990. (Cambridge Middle East Library; 24)

Encyclopaedia Britannica (Inc.). *The New Encyclopaedia Britannica*. Chicago, Ill.: Encyclopaedia Britannica, 1973-1974.

Food and Agriculture Organization (FAO). *Water Resources and Agricultural Development Project: Qatar*. [Rome]: FAO, 1981.

Al-Kuwari, Ali Khalifa. *Oil Revenues in the Gulf Emirates: Patterns of Allocation and Impact on Economic Development*. Edited by Howard Bowen-Jones. London: Bowker, 1978.

Kuznets, Simon Smith. *Modern Economic Growth: Rate, Structure, and Spread*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1966. (Studies in Comparative Economics; 7)

Meier, Gerald M. *Leading Issues in Economic Development*. 3rd ed. New York: Oxford University Press, 1976.

Qatar Monetary Agency. *Annual Reports*. Doha: 1990; 1991 and 1992.

Periodicals

BP Statistical Review of World Energy (British Petroleum): June 1976; June 1989; June 1990; June 1992 and June 1995.

«Learning to Live with Cheap Oil.» *Middle East Economic Digest (MEED):* 14 January 1994.

McGlade, J. M. and A. R. Price. «Multi-Disciplinary Modelling: An Overview and Practical Implication for Gulf Governance of the Gulf Region.» *Marine Pollution Bulletin:* vol. 27, 1993.

P.I.W.: 31 January 1994.

Price, A. R. G. and J. H. Robinson. «The 1991 Gulf War: Coastal and Marine Environmental Consequences.» *Marine Pollution Bulletin:* vol. 27, 1993.

«Qatar Rises to LNG Challenge.» *Middle East Economic Survey (MEES)* (Cyprus): 6 June 1994.

Sheppard, Charles R. «Physical Environment of the Gulf Relevant to Marine Pollution.» *Marine Pollution Bulletin*: vol. 27, 1993.

Stauffer, Thomas. «Trends in Oil Production Costs in the Middle East and Elsewhere.» *Oil and Gas Journal*: 21 March 1994.

Unido-Chiyoda Corporation. «The Premises Development Study on a Gas Trunkline Loop over Middle East Countries.» *Arab Oil and Gas Magazine*: April 1994.

Documents

Aboul Dahab, Ossama. «Impact of Domestic Waste Landfill Site at Baida Ibrahim on the Surrounding Waters.» (Doha: SARC, 1993).

———. «State of Pollution along the Qatari Line.» (Doha: SARC, 1994).

«Chemical Construction and Production Cost: Methods of Cost Comparison of Chemical Plants in the Arab Gulf Versus Plants in the USA, West Germany and Japan.» 1978. (SRI Report; no. 7544)

Cummins, James Warren. «Government of Qatar: Review of Salaries.» (Doha: 1955). (Typesecript).

———. «Report on the Accounting Establishment and Organization of Government of Qatar.» (Doha: 1955). (Typesecript).

Food and Agriculture Organization (FAO). ««Fishery Survey and Development Project», Bahrain, Iran, Iraq, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi Arabia and United Arab Emirates.» (Rome: FAO, 1980).

Al-Marri, J. A. «Gas Issues and Prospects, EU-GCC Symposium, Muscat, Oman.» 1994.

Qatar Gas Co. «Qatar Liquefied Gas Company Ltd.» (Doha: 1994).

Qatar General Petroleum Corporation (QGPC). «Business Plan.» (Doha: 1994).

UNESCO. «The University of Qatar: Evaluation Report.» (Doha: 1993). (SC-93/WS/37)

Conferences

The Fourth Conference for GCC Petrochemical and Fertilizer Industries, Doha, 1994.

Gulf 2000 Conference, Abu Dhabi, 1995.

فهرس

- ب -

- ت -

ـ ن ـ

ـ هـ ـ

ـ و ـ

د. علي خليفة الكواري

- حاصل على بكالوريوس تجارة قسم إدارة أعمال جامعة دمشق ١٩٦٦ ودكتوراه فلسفة في العلوم الاجتماعية من جامعة درهام ـ انكلترا ١٩٧٤

- **شغل الوظائف التالية:**

ـ عدد من الوظائف التنفيذية في قطاع النفط في قطر
ـ مدير مشروع دراسات التنمية لأقطار الخليج العربي بجامعة قطر سابقاً.
ـ يعمل حالياً في النشاط الاستشاري ويدير المكتب العربي للدراسات والاستشارات ـ الدوحة ـ قطر

- **من مؤلفاته:**

ـ **عائدات النفط في إمارات الخليج العربي: أوجه تخصيصها وأثرها على التنمية** (باللغة الانكليزية) ١٩٧٨
ـ **دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية**، الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ١٩٨١. (سلسلة عالم المعرفة؛ ٤٢)
ـ **نحو فهم أفضل لأسباب الخلل السكاني في أقطار الجزيرة العربية**، الكويت: إصدارات مجلة الخليج والجزيرة العربية، ١٩٨٣
ـ **هموم النفط وقضايا التنمية في الخليج العربي**، الكويت: شركة كاظمة، ١٩٨٥
ـ **نحو استراتيجية بديلة للتنمية الشاملة**، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٥

الطبعة الثانية

مركز دراسات الوحدة العربية

بناية «سادات تاور» شارع ليون

ص.ب: ٦٠٠١ ـ ١١٣ ـ بيروت ـ لبنان

تلفون: ٨٦٩١٦٤ ـ ٨٠١٥٨٢ ـ ٨٠١٥٨٧

برقياً: «مرعربي»

فاكس: ٨٦٥٥٤٨ (٩٦١١)

الثمن: ١٠ د

أو ما يـ